

Fortetting eller jordvern? En casestudie av håndteringen av bærekraftmålets iboende motsetninger



Masteroppgave i økonomisk geografi, regional utvikling og planlegging

Eline Aresdatter Haakestad

Universitetet i Bergen

8. november 2020

Forsidebilde: Eline Aresdatter Haakestad
Kollektivknutepunktet i Melhus sentrum.

i Forord

Dette masterprosjektet ble en del mer krevende enn jeg hadde sett for meg. Hadde det ikke vært for min kjære mor og far ville jeg nok aldri rodd denne oppgaven i havn. At den nå likevel er her, ferdig produsert, må jeg først og fremst takke dere for. Uten dere hadde jeg bare vært nok en politiker med litt for lav formell kompetanse til å skaffe seg ordentlig arbete etter *realpolitikken*.

Så vil jeg selvfølgelig også takke mine to veiledere, Kerstin og Knut, for at dere har hjulpet meg på tross av at oppgaven til dels ble skrevet i sommerferien og ble utsatt et halvt år. Deres tilbakemeldinger underveis har utfylt hverandre veldig godt, og gitt meg rettleiding både på stort og smått, natur- og samfunnsgeografisk. Hadde det ikke vært for at dere nå er delt i to av Hardangervidda ville jeg anbefalt dere som kombo til alle kommende masterstudenter på geografisk institutt.

Til slutt vil jeg spesielt takke tre av mine masterfrender som ble ferdige med oppgaven i det jeg startet å skrive. Takk for motivasjonsboosten! Hadde det ikke vært for dere tre, Synnøve, Ina og Ingrid, er det heller ikke sikkert at jeg ville kommet meg gjennom en litt over gjennomsnittet strevsom sommer.

Det er som man sier: Bak enhver masterkvinne, står foreldre, veiledere og venner.

ii Sammendrag

Flere mål og utfordringer fra nasjonalt, regionalt og lokalt hold nås og håndteres gjennom arealplanlegging. Det overordnede målet med arealplanleggingen i Norge er å fremme bærekraftig utvikling, men på grunn av begrepets iboende motsetninger krever det avveininger mellom mange ulike hensyn. Både kompakt tettstedsutvikling og vern av matjord kan forsvares med bakgrunn i målet om bærekraftig utvikling og gir grunnlag for en målkonflikt man kan forvente å se flere steder i Norge.

Denne studien analyserer hvordan målkonflikten mellom fortetting rundt kollektivknutepunkt og vern av sentrumsnær matjord håndteres med Melhus kommune i Trøndelag som case. Studien tar utgangspunkt i planarbeidet med Områdeplan for Melhus sentrum. Ansatte hos kommunen, Fylkesmannen og Fylkeskommunen, samt lokalpolitikere i Melhus, har blitt intervjuet. Teorier om bærekraftig utvikling, målkonflikter og planleggingsteori tas i bruk for å analysere og diskutere empirien.

Studien tyder på at det finnes flere ulike diskurser om bærekraftig tettstedsutvikling i Melhus. Likevel håndteres målkonflikten mellom fortetting og jordvern stort sett i det skjulte, uten åpen konflikt. Planregimets mål om konsensus påvirker håndteringen av målkonflikter, da konflikter ikke anses som positive i planprosessen. Konsensusstyringen gir utfordringer fordi dette undergraver heller enn å fremheve forskjellene mellom ulike forståelser av bærekraftig utvikling. Studien diskuterer andre mulige måter å håndtere bærekraftbegrepets iboende motsetninger på, med utgangspunkt i at konflikt kan være positivt og at diskusjon om hva ulike bærekraftige utviklinger betyr er ønskelig. Det argumenteres for at bruken av framtidsscenarier og -visjoner kan tydeliggjøre konsekvensene av ulike vedtak basert på ulike verdisett.

iii Abstract

Multiple national, regional, and local goals and challenges are managed through spatial planning. The goal of spatial planning in Norway is to ensure sustainable development. However, sustainable development inhabits several internal contradictions and thus planning for sustainable urban development requires a balancing of considerations. Compact urban development and the protection of agricultural land can both be argued based on the goal of sustainable development. This conflict between densification and land protection can be expected several places in Norway.

This assignment will analyse how the conflict between compact urban development and protection of agricultural land is handled in the Melhus municipality of Trøndelag, Norway. The study is based on The Area Plan for the Centre of Melhus. Employees from the municipality, the county governor of Trøndelag and the county council, as well as local politicians, have been interviewed. Theories about sustainable development, conflicts and planning theory are used to analyse and discuss the findings.

The study suggests that there are several discourses regarding sustainable urban development in Melhus. Nevertheless, the conflict between densification and agricultural land protection is mainly managed on the quiet, without open conflict. The goal of the planning regime is consensus, and this affects the way conflicts are handled. Conflict is not seen as productive in the planning processes. The study also discusses other possible ways of handling the internal contradictions of sustainable development, arguing that conflict may be productive in planning and that discussions about what sustainable development means is beneficial. The study argues that using scenarios or visions of several potential futures can clarify the consequences of various resolutions and decisions based on differing sets of values.

iv Innhold

i	Forord.....	iii
ii	Sammendrag	iv
iii	Abstract.....	v
iv	Innhold	vi
1	Introduksjon	1
1.1	Problemstillinger	3
2	Rammer for lokal arealplanlegging og Områdeplan for Melhus sentrum	5
2.1	Plan- og bygningsloven (pbl)	5
2.1.1	Kommunestyret som arealmyndighet	6
2.1.2	Endringer i plan- og bygningsloven i 2008.....	7
2.1.3	Forholdet mellom plan- og bygningsloven og jordloven.....	8
2.2	Nasjonale og regionale føringer for lokal arealpolitikk	8
2.2.1	Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP)	9
2.2.2	Den interkommunale arealplanen for Trondheimsregionen (IKAP)	10
2.2.3	Byvekstavtalen.....	10
2.3	Områdeplan for Melhus sentrum.....	12
2.3.1	Jordbruk og befolkningsvekst i Trøndelag	12
2.3.2	Melhus kommune.....	13
2.3.3	En casestudie av Områdeplan for Melhus sentrum.....	13
3	Teoretisk rammeverk	18
3.1	Bærekraftig utvikling	18
3.2	Diskurser	20
3.3	Målkonflikter.....	21
3.4	Planleggingsteori	22
3.4.1	Demokratimodeller	23
3.4.2	Kommunikativ planlegging	24
3.4.3	Agonistisk planlegging	25
3.4.4	Dikotomien mellom konflikt og konsensus	27
3.5	Agonisme og bærekraftig utvikling.....	28
4	Metode	31
4.1	Epistemologisk og ontologisk utgangspunkt	31

4.2	Casestudie av Områdeplan for Melhus sentrum	31
4.3	Valg av metoder	33
4.3.1	Semi-strukturerte intervju	33
4.3.2	Sekundære kilder	38
4.3.3	Observasjon.....	39
4.4	Tolkning og analyse	39
4.4.1	Tolkning av de produserte dataene	39
4.4.2	Analyse av diskurser	40
4.5	Forskningsrigør	41
4.5.1	Overførbarhet og troverdighet	41
4.5.2	Refleksivitet og posisjonalitet.....	42
4.6	Etiske refleksjoner og problemstillinger	43
4.6.1	I felt som “outsider”	43
4.6.2	Maktbalanse	44
4.6.3	Anonymisering.....	44
5	Analyse	46
5.1	Bærekraftig tettstedsutvikling er ensbetydende med fortetting.....	46
5.1.1	Et mangfoldig og tvetydig begrep.....	46
5.1.2	Den økorumlige diskursen	48
5.1.3	Utviklingsdiskursen	50
5.2	Hvordan håndteres målene om fortetting og jordvern lokalt?.....	51
5.2.1	Fortetting og jordvern kan være i konflikt.....	52
5.2.2	Gimsøya	55
5.2.3	Kompakt utvikling prioriteres fremfor jordvern	61
5.2.4	Målkonflikten håndteres, men synliggjøres ikke nødvendigvis	63
5.3	Konsensus eller konflikt?	64
5.3.1	“Vi søker ikke konflikter, vi søker enighet”	65
5.3.2	Arealplaner som konsensus.....	67
6	Overordnet diskusjon	71
6.1	Demokratiunderskudd som følge av konsensusstyring.....	71
6.2	Flere bærekraftige fremtider?.....	74
6.3	Gir et tettsteds form bærekraftig utvikling i seg selv?	77
6.4	Fortetting som økonomisk bærekraft	77

7	Konklusjon.....	79
8	Referanser	81
9	Vedlegg.....	87
9.1	Sekundære kilder.....	87
9.2	Intervjuguider.....	89
9.3	Informert samtykke	93

Figurer

Figur 1:	<i>Oversikt over planhierarkiet for arealplanlegging (inspirert av Kommunal- og moderniseringsdepartementets reguleringsplanveileder fra 2018, s. 15).</i>	6
Figur 2:	<i>Campbell (1996) sin klassiske bærekraftstriangel (oversatt av forfatter).</i>	19
Figur 3:	<i>Analytisk rammeverk for å forstå målkonflikter, av Oseland og Haarstad (2018, s. 71).</i>	22
Figur 4:	<i>Illustrasjon av Hillier (2011) sin strategiske navigering langs visjoner/baner (langsiktig) og planer (kortsiktig).</i>	29
Figur 5:	<i>Gitt at man må prioritere ett mål, vil konsensus om den ene løsningen se omtrent slik ut innenfor en agonistisk forståelse av konsensus som alltid-ekskluderende og midlertidig.</i>	67

Kart

Kart 1:	<i>Oversiktskart over Trondheimsområdet. Kilde: NIBIO (2020). © Kartverket, Geovekst og kommunene.</i>	11
Kart 2:	<i>Kartet viser jordkvaliteten på matjorda som ligger i nærheten av Melhus sentrum. Melhus sentrum ligger i midten, øst for elva Gaula. Kilde: NIBIO (2020). © Kartverket, Geovekst og kommunene.</i>	12
Kart 3:	<i>Vedtatt plankart til Områdeplan for Melhus sentrum. Før høringen i 2016 var en del av landbruksarealet ved Brubakken inkludert i avgrensningen (vist i rødt), men dette ble tatt ut etter høringsrunden. Områdene markert i svart er jordbruksarealer nært sentrum uten bestemmelsesområde landbruk. Melhus skystasjon er markert i lyseblått (midt i Melhus sentrum). Kilde: Melhus kommune, vedtatt plankart (2019).</i>	14
Kart 4:	<i>Til venstre: deler av reguleringsplanen for Gimsøya (2010). De gule arealene ble omregulert fra LNF til bolig. Til høyre: TOBBs detaljregulering for Gimsøya i forbindelse med områdeplanen. Det røde arealet i nordøst er satt av til tjenesteyting, mens de gule områdene er satt av til bolig. Kilder: Melhus kommune (2019b) og TAG arkitekter.</i>	17

Tabeller

Tabell 1:	<i>Oversikt over metoder som er brukt i dette masterprosjektet. Kilder: Dunn (2016), Berg (2009).</i>	33
------------------	---	----

Tabell 2: Oversikt over informanter som har blitt intervjuet i forbindelse med studien.	35
Tabell 3: Informantenes svar på hva bærekraftig utvikling er.	47
Tabell 4: Analytisk rammeverk for å forstå målkonflikten mellom ivaretagelse av sentrumsnær matjord og fortetting rundt kollektivknutepunkt, basert på Oseland og Haarstad (2018).	54

1 Introduksjon

Arealplanlegging handler om “en offentlig styring(sprosess) som er tydelig kunnskapsbasert, framtidsorientert og der enkeltinnsatser samordnes for å nå en politisk fastsatt målsetting” (Hanssen og Aarsæther, 2018b, s. 17). Flere mål og utfordringer på nasjonalt og regionalt hold må nås og håndteres gjennom arealplanlegging. I tillegg har kommunene egne lokalpolitiske målsettinger. Plan- og bygningsloven setter rammene for planlegging i Norge, og formålet med loven er at den skal “fremme en bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner” (pbl. § 1-1). Bærekraftig utvikling er imidlertid et omdiskutert begrep. Det kommer i konflikt med andre samfunns mål, i tillegg til å ha flere interne spenninger. For eksempel kommer målet om økonomisk vekst i konflikt med miljøhensyn i saken om Førdefjorden, der Nordic Mining ASA ønsker å utvinne naturressurser fra Engebøfjellet og deponere dette i Førdefjorden (Askheim, 2020). Havforskningsinstituttet og Miljødirektoratet har frarådet dette, men Klima- og miljødepartementet ga tillatelse til sjødeponering i april 2015 (Askheim, 2020).

Den store bredden i mål som skal ivaretas gjennom begrepet bærekraftig utvikling, krever avveininger mellom mange ulike hensyn når man skal planlegge for bærekraftig tettstedsutvikling (Næss, 2017, s. 148). Noen av utfordringene i by- og tettstedsutviklingen i Norge, er å begrense energiforbruk og miljøbelastende byggematerialer, redusere forurensning, tilpasse byer og tettsteder til klimaendringer og redusere egne klimagassutslipp, samt beskytte naturområder og landbruksressurser (Næss, 2017, s. 147). Nå er imidlertid den kompakte byen blitt symbolet på bærekraftig byutvikling (Hanssen m.fl., 2015, s. 13) og areal- og transportpolitikk regnes som sentralt for å redusere klimagassutslipp (Hanssen, 2018a, s. 363). En rekke studier tyder på at kompakte bebyggelsesmønstre gir lavere energibruk per innbygger, blant annet fordi avstandene mellom funksjoner blir mindre og det blir enklere å legge opp til et effektivt system for kollektivtransport (Næss, 2017, s. 148-149). Planlegging av kompakte byer og tettsteder kan dermed kutte klimagassutslipp (Næss, 2017, s. 154). I tillegg har nullvekstmålet, altså målet om at vekst i personbiltrafikken skal skje gjennom kollektiv, sykkel og gange, blitt et kjent slagord i norsk planlegging (Oseland og Haarstad, 2018, s. 66).

Dette relativt nye fokuset på klima i arealpolitikken kaller Knudsen (2018) den øko-romlige vendingen. Ifølge Knudsen hadde man tidligere en arealpolitikk som favoriserte romlig utbredelse, der målet har vært at man skal ha bosetning i hele landet og at alle regionene må

utvikles. Det å flytte fra byen og bo ruralt ble sett på som etisk og miljøvennlig (Knudsen, 2018, s. 75). Mellom 1992 og 2015 skjedde det imidlertid et skifte til fokus på romlig konsentrasjon, der areal blir sett på som en knapphet (Knudsen, 2018, s. 71). Sammen med målet om strukturell effektivitet har klimafokuset gitt en ny diskurs som undergraver det tidligere målet om spredte bosetningsmønstre (Knudsen, 2018, s. 67). Samtidig har også interessen for by- og tettstedsutvikling økt (Knudsen, 2018, s. 75). Det sterke klimafokuset har gitt et moralsk argument for å fortette og utvikle byer og tettsteder (Knudsen, 2018, s. 75). Det økende fokuset på klimaendringene har dermed forsterket bærekraftstanken som ligger til grunn for plan- og bygningsloven av 2008 (Hanssen og Aarsæther, 2018b, s. 19).

Samtidig som fortetting og kompakt tettstedsutvikling har blitt et mål i by- og tettstedsplanlegging, må nybygging i og rundt by- og tettstedsområder alltid avveies mot hensyn til grønnsstruktur og landbruksområder (Næss, 2017, s. 154). I Norge er kun 3,7% av arealet jordbruksareal (Gundersen, Steinnes og Frydenlund, 2017, s. 4). Selv om jordbruksarealet er begrenset, har omtrent 1 million dekar jordbruksareal og dyrkbar jord blitt omdisponert til andre formål de siste 50 årene (Gundersen, Steinnes og Frydenlund, 2017, s. 7). Mellom 2004 og 2015 ble det bygd ned 97 600 dekar matjord, noe som tilsvarer 8 100 dekar i året (Gundersen, Steinnes og Frydenlund, 2017, s. 4). På grunn av viktigheten av å bevare matjord vedtok Stortinget i 2016 et mål om at maksimum 4 000 dekar matjord skal omdisponeres i året innen 2020 (Prop. 1 S (2018-2019), s. 144). Fra og med 2017 har man omdisponert i underkant av 4 000 dekar, og i 2019 ble 3 617 dekar omdisponert til andre formål, som for eksempel bolig eller næringsareal (Landbruksdirektoratet, 2020, s. 5).

Ifølge Skog og Steinnes (2016) korresponderer nedbyggingen av matjord med sentraliteten til kommuner. Etter SSBs definisjon av urbane områder, lever 80% av befolkningen i Norge urbant (Haug, 2019). Disse urbane områdene, eller tettstedene, utgjør kun 0,7% av landarealet (Skog og Steinnes, 2016, s. 188). Likevel skjedde 56% av omdisponeringen fra landbruk til annet bruk, for eksempel til bolig- eller næringsareal, innenfor tettsteds grensene mellom 2008 og 2015 (Skog og Steinnes, 2016, s. 188). Nedbyggingen i denne perioden skjedde gjennom fortetting av eksisterende og utvidelse rundt urbane områder (Skog og Steinnes, 2016, s. 188). Det bygges altså ned mest matjord innenfor og rundt tettsteder i de mest sentrale kommunene. Det økte fokuset på fortetting øker dermed presset på arealer som til nå har vært vernet mot nedbygging ut fra et rent jordvern hensyn.

Siden både kompakt tettstedsutvikling og vern av matjord kan forsvares med bakgrunn i det overordnede målet om bærekraftig utvikling i plan- og bygningsloven, gir det grunnlag for en målkonflikt. Målkonflikter er konflikter mellom ulike samfunns mål eller trender (Oseland og Haarstad, 2018, s. 62). Målkonflikten mellom fortetting og jordvern kan man forvente å se flere steder i Norge, spesielt i tettsteder som har vokst frem på god matjord og som fortsatt opplever befolkningsvekst. Denne studien tar utgangspunkt i tettstedet Melhus i Melhus kommune i Trøndelag. Kommunen grenser til Trondheim i nord. Melhus sentrum er det største tettstedet i kommunen og er et godt eksempel på et tettsted som har oppstått ved og på god landbruksjord. Her har man hatt landbruksdrift i hvert fall siden vikingtiden. Flere kjente sagagårder ligger i Melhus (Stokkan og Haugen, 2020). Etter krigen har kommunen hatt jevn befolkningsvekst (SSB, 2020a), og høy befolkningsvekst sammenlignet med andre kommuner i Trøndelag de siste årene (Stokkan og Haugen, 2020). Dette gir en potensiell utfordring i å ta vare på matjordene samtidig som tettstedet utvikles.

1.1 Problemstillinger

På bakgrunn av innledningen ovenfor vil studien analysere hvordan en forventet målkonflikt mellom ivaretagelse av sentrumsnær matjord og fortetting rundt kollektivknutepunkt håndteres i Melhus. Utgangspunktet vil være prosessen rundt utarbeidelsen av Områdeplan for Melhus sentrum. Oppgaven skal belyse hvordan lokale myndigheter håndterer bærekraftbegrepetes iboende motsetninger i arealplanleggingen. Siden begrepet bærekraftig utvikling er omdiskutert, vil studien først analysere hvilke diskurser som finnes om hva bærekraftig tettstedsutvikling betyr i Melhus. Deretter vil studien analysere hvordan spenningen mellom sentrumsnær matjord og fortetting rundt kollektivknutepunkt håndteres i arealplanleggingen. Til slutt vil dette diskuteres i lys av gjeldende planregime i Melhus. Utgangspunktet for diskusjonen er de to planleggingsteoriene kommunikativ og agonistisk planleggingsteori. Kommunikativ planleggingsteori tar utgangspunkt i at dialog og deliberative prosesser skal føre frem til en konsensus (Amdam, 2017). Agonistiske planteoretikere mener på sin side at konsensus aldri er mulig og at planleggingen bør preges av konflikt (Hillier, 2003; Gualini, 2015). Studien vil også diskutere hvilke implikasjoner som følger av å planlegge ut fra at det finnes flere mulige bærekraftige tettstedsutviklinger.

Hovedproblemstillingen i studien er:

1 Hvordan kan bærekraftbegrepets iboende motsetninger håndteres i lokal arealplanlegging?

Underproblemstillingene er:

1.1 Hvilke diskurser om bærekraftig tettstedsutvikling preger Melhus kommune sin arealplanlegging?

1.2 Hvordan håndterer lokale planleggingsmyndigheter i Melhus målene om å ivareta sentrumsnær matjord og fortetting rundt kollektivknutepunkt?

1.3 Hvordan påvirker gjeldende planregime måten målene håndteres på?

2 Rammer for lokal arealplanlegging og Områdeplan for Melhus sentrum

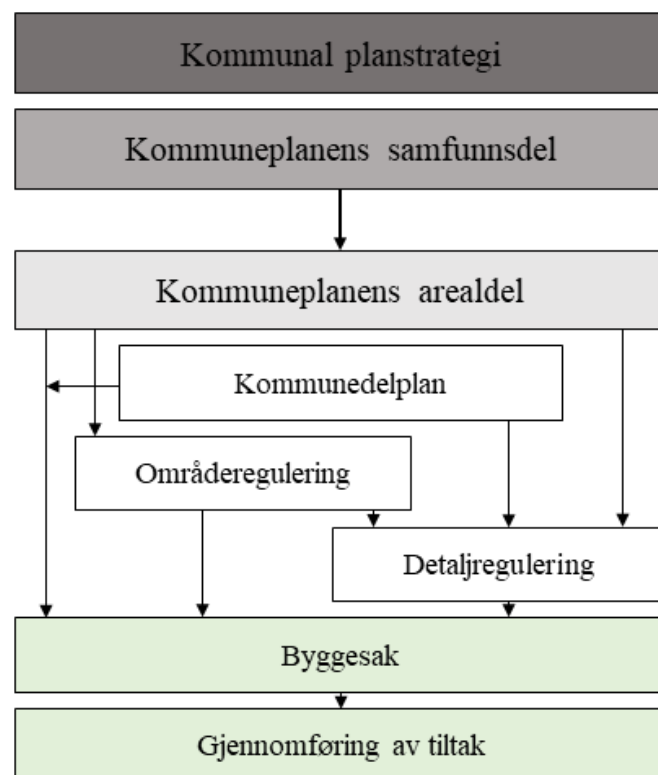
Dette kapittelet går først nærmere inn på plan- og bygningsloven av 2008. Loven påvirker planprosesser knyttet til blant annet boligbygging, utearealer, grøntområder, sykkelveier, motorveier, næringsutvikling, reduksjon i klimagassutslipp og vern av matjord (Hanssen og Aarsæther, 2018b, s. 17). For å forstå planlegging i Norge er det derfor nødvendig med et lite dypdykk i plan- og bygningsloven. Deretter presenteres noen utvalgte nasjonale og regionale føringer for lokal arealpolitikk. Til slutt gjennomgås Områdeplan for Melhus sentrum og det gis en oversikt over planprosessen frem til vedtak. Et delområde i områdeplanen, kalt Gimsøya, vil bli presentert spesielt og brukes videre i analysen.

2.1 Plan- og bygningsloven (pbl)

Den første bygningsloven i Norge kom i 1827, men den gjaldt kun for Christiania (Oslo) (Hanssen og Aarsæther, 2018b, s. 17). I 1924 kom en bygningslov for byer og bymessige strøk, og denne loven er det historiske utgangspunktet for dagens planlegging (Falleth, 2017, s. 51). På den tiden var planleggingen ekspertstyrt. Det var et bygningsråd, bestående av fagfolk og politikere, som vedtok planene (Falleth, 2017, s. 49). Kommunaldepartementet fungerte som klagemyndighet (Falleth, 2017, s. 49). I 1965 kom den første bygningsloven som gjaldt hele landet (Aarsæther m.fl., 2017, s. 18). Da ble også friluft- og naturområder, samt landbruksarealer, innlemmet i bygningsloven (Falleth, 2017, s. 55). Loven bar preg av å ikke bare være en utbyggingslov, men også en vernelov, siden man så at jordbruksarealer kunne bli bygd ned på grunn av byvekst og urbanisering (Falleth og Saglie, 2012, s. s. 293-294). Bygningsrådet ble underlagt kommunestyret, men Kommunaldepartementet måtte stadfeste planene (Falleth, 2017, s. 50). Etter revideringen av bygningsloven i 1985 kunne kommunene stadfeste egne planer (Falleth, 2017, s. 50).

I dag er plan- og bygningsloven en prosesslov som omfatter samfunns- og arealplanlegging på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå (Falleth, 2017, s. 50; Hanssen, Aarsæther og Winge, 2018, s. 29). Plansystemet er bygd på et prinsipp om sterk desentralisering og folkestyre, samtidig som nasjonale målsettinger setter føringer for utvikling nedover i systemet (Hanssen og Aarsæther, 2018a). Loven er sektorovergripende og sektornøytral. Det

vil si at den skal favne om alle sektorer, men den sier ingenting om hvilke hensyn som skal vektet tyngst (Holth og Winge, 2017, i Hanssen, Aarsæther og Winge, 2018, s. 29). Siden loven søker å samordne statlige hensyn, lokale og regionale målsettinger og private interesser, finnes det mange interne spenninger i plansystemet (Hanssen, Aarsæther og Winge, 2018, s. 29; Aarsæther m.fl., 2017, s. 19). Rammene for planlegging endrer seg med tiden, ettersom offentlig kommunal og regional planlegging vil være påvirket av politiske koalisjoner og prioriteringer (Falleth, 2017, s. 51).



Figur 1: Oversikt over planhierarkiet for arealplanlegging (inspirert av Kommunal- og moderniseringsdepartementets reguleringsplanveileder fra 2018, s. 15).

2.1.1 Kommunestyret som arealmyndighet

Det er kommunestyret som leder kommunal planlegging (Hanssen og Aarsæther, 2018b, s. 24). Planleggingen på kommunalt nivå består av fire gjensidig integrerte deler (Hanssen og Hofstad, 2015, s. 236; se Figur 1). I kommunenes *planstrategier* tas langsiktige og strategiske valg for hvilke planer det er behov for. I *kommuneplanens samfunnsdel* setter en seg langsiktige mål for kommunen. Planstrategi og samfunnsdel skal legge premissene for

underordnede planer. *Kommuneplanens arealdel* er en juridisk bindende arealplan der arealbruk og tilhørende bestemmelser vedtas. I tillegg har man to typer *juridisk bindende reguleringsplaner*: områdeplaner og detaljplaner (Hanssen og Hofstad, 2015, s. 236). En områdeplan eller områderegulering gjelder for et større område (Bugge, 2011, s. 197). Områderegulering brukes gjerne når det er behov for en grundig reguleringsprosess og der en ønsker å fastlegge arealbruken på et mer overordnet nivå (Bugge, 2011, s. 197).

2.1.2 Endringer i plan- og bygningsloven i 2008

Plan- og bygningsloven ble sist revidert i 2008 (Aarsæther m.fl., 2017, s. 18). Revideringen kom blant annet fordi en var usikker på om loven av 1985 var god nok til å sikre bærekraftig utvikling (Hanssen, Aarsæther og Winge, 2018, s. 31). En så også økning i reelle arealkonflikter, og dermed høyere konkurranse om arealene. Dette gjorde det nødvendig med et bedre plansystem for avveining og beslutning om arealbruk (NOU, 2001:7, s. 5). Man ønsket en lov som kunne legge langsiktige rammer for planleggingen og et plansystem der alle sektorer og interesser fra tidlig av skulle delta i planleggingen (Hanssen og Aarsæther, 2018b, s. 22; Hanssen, Aarsæther og Winge, 2018, s. 34).

I dagens Plan- og bygningslov av 2008 er bærekraftig utvikling innlemmet som en del av formålet med loven. Formålsparagrafen sier nå blant annet at loven “skal fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner» (pbl, 2008, §1-1). Loven skal også “bidra til samordning av statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser” (pbl, 2008, §1-1). I loven av 1985 var samordning et av hovedprinsippene, og det var få krav til resultater eller substans (Hanssen, Aarsæther og Winge, 2018, s. 37). Ved innlemmelsen av bærekraft som en del av formålsparagrafen i 2008, gikk dermed pbl fra å stille rene prosesskrav til å også stille krav om substans (Hanssen, Aarsæther og Winge, 2018, s. 37). Formålet med loven er imidlertid så generelt formulert at planmyndighetenes forvaltning av arealer og miljø i stor grad avgjøres av politiske prioriteringer og avveininger (Bugge, 2011, s. 176).

2.1.3 Forholdet mellom plan- og bygningsloven og jordloven

Forvaltningen av jordbruksareal i kommunene reguleres av plan- og bygningsloven og jordloven (Landbruks- og matdepartementet, 2018). Formålet med jordloven er å tilrettelegge for at arealressursene (jord, skog og fjell) kan brukes til det beste for de som jobber i landbruket og at forvaltningen gagnar samfunnet (jordloven, 1995, § 1). Det innebærer også at en tar hensyn til fremtidige generasjoners behov og at man skal unngå å bygge ned matjord (Falkanger, 2019; Landbruksdirektoratet, 2016, s. 8). Loven gjelder for hele landet, med noen unntak, som for eksempel områder som er regulert til byggeområde (Falkanger, 2019). Loven slår også fast at man har driveplikt (§ 8), at det er forbud mot omdisponering av dyrka og dyrkbar jord til andre formål enn jordbruksproduksjon (§ 9) og at deling av landbrukseiendom krever godkjenning fra landbruksmyndighetene (§ 12) (Landbruksdirektoratet, 2016, s. 9).

Dersom det er utarbeidet en reguleringsplan for et område gjennom plan- og bygningsloven, der formålet er noe annet enn landbruk, gjelder ikke lengre jordlovens forbud mot omdisponering av jordbruksressurser i § 9 (Landbruksdirektoratet, 2016, s. 10).

Bestemmelsene i § 9 gjelder heller ikke hvis man har avsatt et område til bebyggelse og anlegg eller landbruks-, natur og friluftsområde (LNF-område) for spredt bebyggelse i kommuneplanens arealdel (KPA). Det betyr at jordlovens § 9 hovedsakelig gjelder for områder som er satt av som LNF i KPA. Avveininger mellom jordvernet og andre hensyn, som for eksempel boligutvikling, skjer derfor hovedsakelig etter pbl (Landbruksdirektoratet, 2016, s. 10). Det vil si at det er kommunestyrene som må veie ulike hensyn opp mot hverandre. Om sentrale og regionale retningslinjer ikke følges opp i de kommunale planene, kan det komme innsigelse fra regionalt eller nasjonalt nivå (Landbruksdirektoratet, 2016, s. 13).

2.2 Nasjonale og regionale føringer for lokal arealpolitikk

I dette underkapittelet er det valgt ut tre nasjonale og regionale føringer for arealpolitikken som har betydning for Melhus: Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, Den interkommunale planen for Trondheimsregionen og Byvekstavtalen. Disse vil brukes senere i analysen.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (NF) er bevisst utelatt fordi dette dokumentet er veldig bredt, og ikke sier så mye om hvordan kommunene skal gjøre avveininger mellom ulike hensyn. De statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging hører inn under samme styringskategori som NF, men har et lengre tidsperspektiv (Plathe, Hernes og Gunnufsen, 2016). Kommunene har plikt til å følge retningslinjene for hvordan interesser og hensyn skal ivaretas og avveies. Retningslinjene gir også grunnlag for innsigelse etter plan- og bygningsloven av 2008 (Plathe, Hernes og Gunnufsen, 2016).

Den interkommunale arealplanen i Trøndelagsområdet er ikke juridisk bindende, men er en samarbeidsavtale som skal være retningsgivende for arealpolitikken i kommunene som har vedtatt den. Byvekstavtalen ble inngått etter oppstarten av planarbeidet med Områdeplan Melhus, men før sluttvedtaket for områdeplanen i kommunestyret. Den er relevant for å forstå føringene for Melhus kommune, fordi byvekstavtalen forsterker målet med Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging med sitt fokus på at veksten i persontransport skal tas med kollektivt, sykkel og gange.

2.2.1 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP)

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, med forkortelsen SPR-BATP, ble fastsatt av regjeringen i 2014. Et av målene med retningslinjene er å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, blant annet ved at utbyggingsmønster og transportsystem fremmer utvikling av kompakte byer og tettsteder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 1). I tillegg skal nullvekstmålet i storbyene nås. I retningslinje 4.1 fremheves det at man regionalt bør ha planer som avklarer hvor knutepunkter for kollektivtrafikken skal være, og at disse regionale planene “bør trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 1). Retningslinje 4.3 fremhever at man bør ha kompakt tettstedsutvikling rundt kollektivknutepunkter og tettsted og at eksisterende områder med fortettingspotensiale bør brukes før man utnytter nye. Samtidig slås det fast at “[d]et er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov” (Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2014, s. 2). Som forutsetning for omdisponering av verdifull dyrket eller dyrkbar jord, bør det ifølge retningslinje 5.3 være kartlagt hvilket potensial man har for fortetting og transformasjon. Ifølge retningslinje 5.4 bør analyser av befolkningsvekst, befolknings sammensetning og boligmarkedet på lokalt og regionalt nivå inngå i planleggingen.

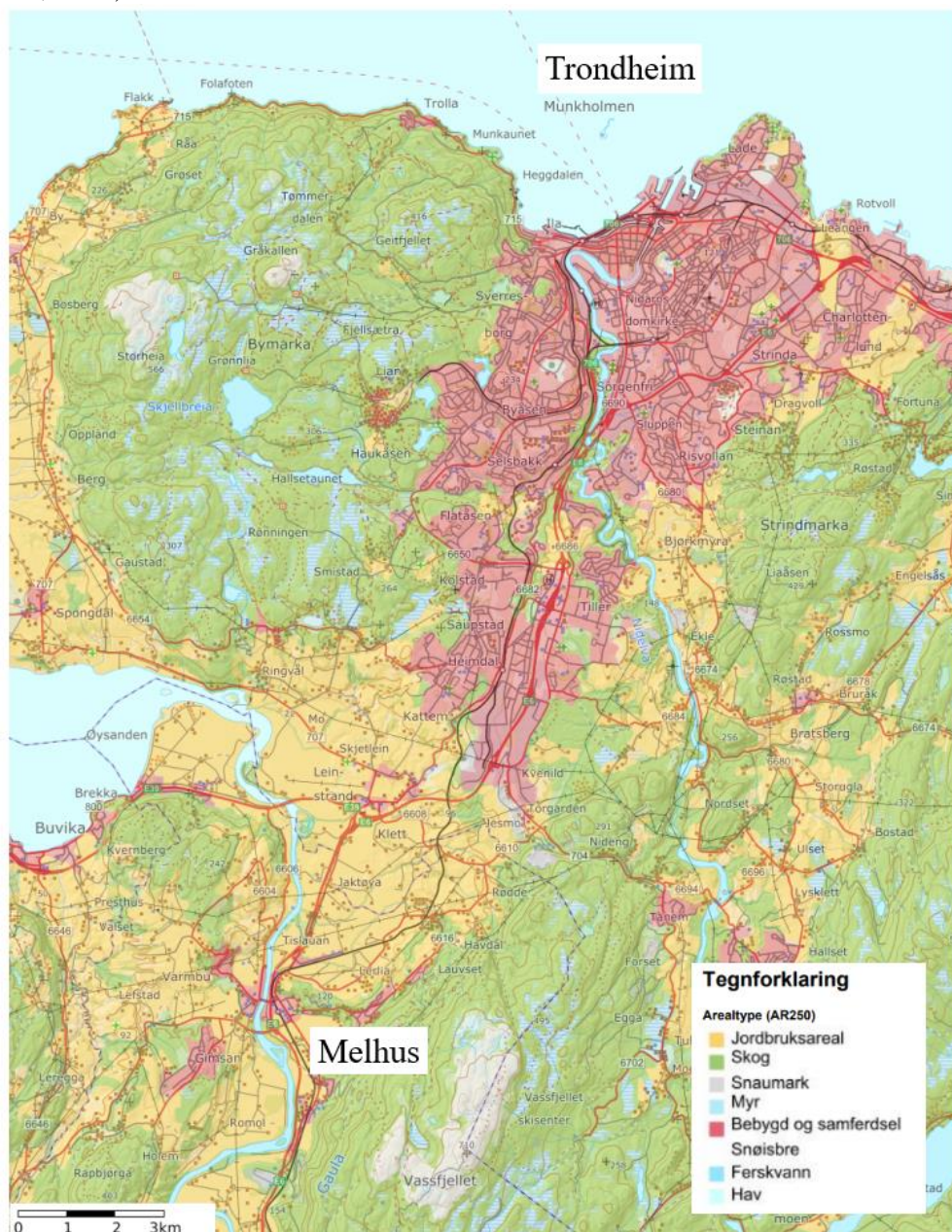
2.2.2 Den interkommunale arealplanen for Trondheimsregionen (IKAP)

Arealplanen for Trondheimsregionen ble vedtatt 13. februar 2015, og er forpliktende retningslinjer for planarbeidet for Stjørdal, Malvik, Trondheim, Klæbu, Melhus, Skaun, Orkdal, Midtre Gauldal, Rissa og Leksvik kommuner. I tillegg er Trøndelag fylkeskommune en part i avtalen (ved inngåelse Sør-Trøndelag fylkeskommune). Planen har fem overordnede mål, hvorav to er svært relevante med tanke på spenningen mellom jordvern og fortetting: Trondheimsregionen skal ha en klimavennlig areal- og transportutvikling og jordbruksarealet skal opprettholdes for å sikre fremtidas matproduksjon (Trondheimsregionen, 2015). Melhus skysstasjon, som ligger innenfor Områdeplan for Melhus sentrum sine grenser, er en av stasjonene som prioriteres for utvikling. Stasjonen har både tog- og bussforbindelser. Planen slår også fast at størstedelen av boligbyggingen skal realiseres i gang- og sykkelavstand fra sentrum og kollektivholdeplassene (Trondheimsregionen, 2015, s. 5). Samtidig skal arealutviklingen i størst mulig grad unngå nedbygging av jordbruksareal, spesielt sammenhengende arealer av høy kvalitet. I gang- og sykkelavstand fra sentrum og i gangavstand fra kollektivholdeplasser på hovednettet, kan imidlertid utbyggingshensyn tillegges større vekt enn vern (Trondheimsregionen, 2015, s. 6). Det anerkjennes at forholdet mellom fortetting og jordvern er en stor utfordring i Trondheimsregionen (Trondheimsregionen, 2015, s. 10). Videre stadfestes det at “IKAP søker å ivareta begge disse statlige og regionale målene, men det er uunngåelig at det her må gjøres politiske avveininger” (Trondheimsregionen, 2015, s. 10).

2.2.3 Byvekstavtalen

Byvekstavtalen er en avtale mellom kommunene Trondheim, Melhus, Malvik, Stjørdal og Trøndelag fylkeskommune og Staten som ble vedtatt 15. mars 2019. Byvekstavtalen har som

hovedmål å sikre at veksten i persontransport tas med kollektivtransport, sykling og gange. Avtalen legger også føringer for arealpolitikken, som stort sett er en videreføring og forsterking av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Gjennom avtalen forplikter kommunene seg blant annet til at SPR-BATP skal følges i avtaleområdet og at det skal defineres en langsiktig og forutsigbar avgrensning av tettstedsområdene i forbindelse med rullering av Kommuneplanens arealdel. Videre skal tettstedsavgrensningene “underbygge nullvekstmålet og blant annet balansere utbyggingsbehov, jordverninteresser og overordnet grøntstruktur” (Trondheim kommune m.fl., 2019, s. 14).



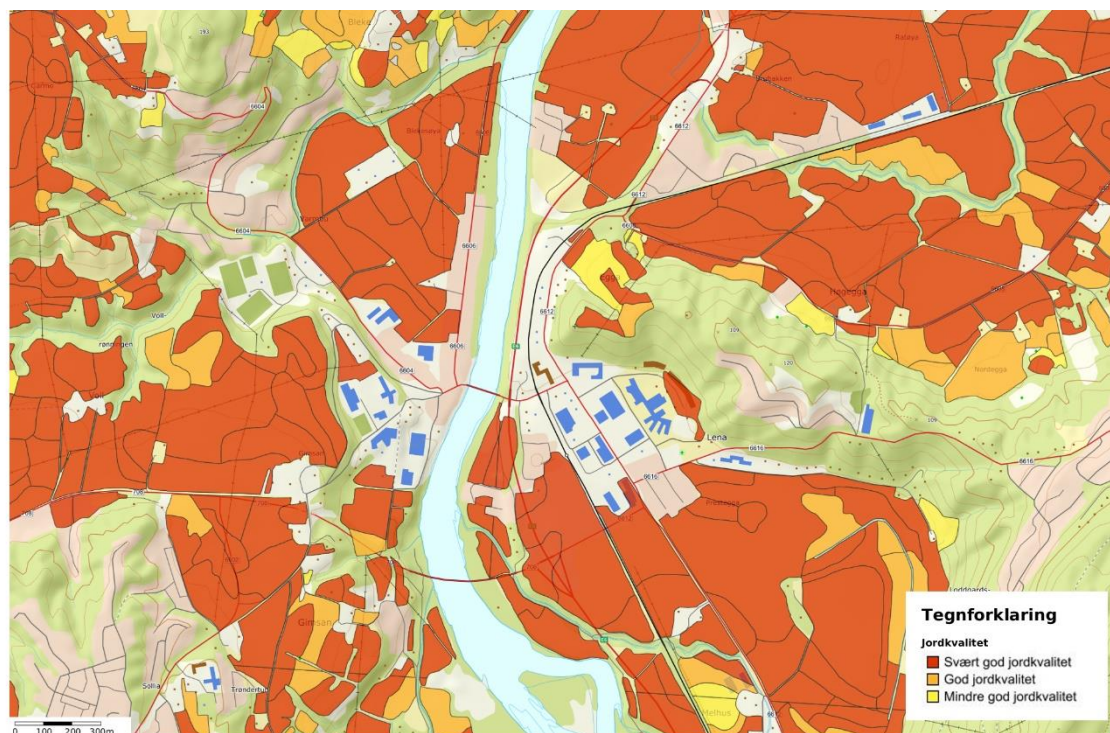
Kart 1: Oversiktskart over Trondheimsområdet. Kilde: NIBIO (2020). © Kartverket, Geovekst og kommunene.

2.3 Områdeplan for Melhus sentrum

I dette delkapittelet gis det først en kort beskrivelse av Trøndelag og Melhus for å gi en forståelse av Melhus sin relasjon til resten av Trøndelag. Videre vil Områdeplan for Melhus sentrum presenteres. Deretter trekkes de mest relevante aspektene ved områdeplanen frem.

2.3.1 Jordbruk og befolkningsvekst i Trøndelag

Trøndelag er det største jordbruksfylket i Norge målt i areal (Trøndelag Fylkeskommune, 2018, s. 4). Det er imidlertid kun 4,2 % av arealet i fylket som er jordbruksareal (Trøndelag Fylkeskommune, 2018, s. 4). Grunnlaget for jordbruk er veldig godt på de næringsrike elvedeltaene langs Trondheimsfjorden og bønder bosatte seg derfor i disse områdene (Trøndelag Fylkeskommune, 2018, s. 6; se Kart 1). Kommunene som har store jordbruksarealer av svært høy kvalitet, er i dag de samme som har høyest innbyggertall og sterke befolkningsvekst. Dette har gitt grunnlag for stort konfliktpotensial knyttet til jordvernet i Trondheimsregionen (Trøndelag Fylkeskommune, 2018, s. 6).



Kart 2: Kartet viser jordkvaliteten på matjorda som ligger i nærheten av Melhus sentrum. Melhus sentrum ligger i midten, øst for elva Gaula. Kilde: NIBIO (2020). © Kartverket, Geovekst og kommunene.

2.3.2 Melhus kommune

Melhus har omtrent 16 000 innbyggere (Melhus kommune, 2017b, s. 7). Det største tettstedet og administrasjonssenteret, Melhus, ligger 20 km sør for Trondheim (Melhus kommune, 2017b, s. 5; se Kart 1). Jernbanen mellom Trondheim og Oslo går gjennom tettstedet (Stokkan og Haugen, 2020) og jernbanestasjonen i Melhus er stoppested på Dovrebanen, Rørosbanen og Trønderbanen (Haugen, 2020). E6 går også gjennom kommunen. Av 8 533 registrerte sysselsatte, pendlet over 4 000 til Trondheim i 2019 (SSB, 2020c). Rundt 3 000 av de sysselsatte med bostedsadresse i Melhus er kommunalt ansatte.

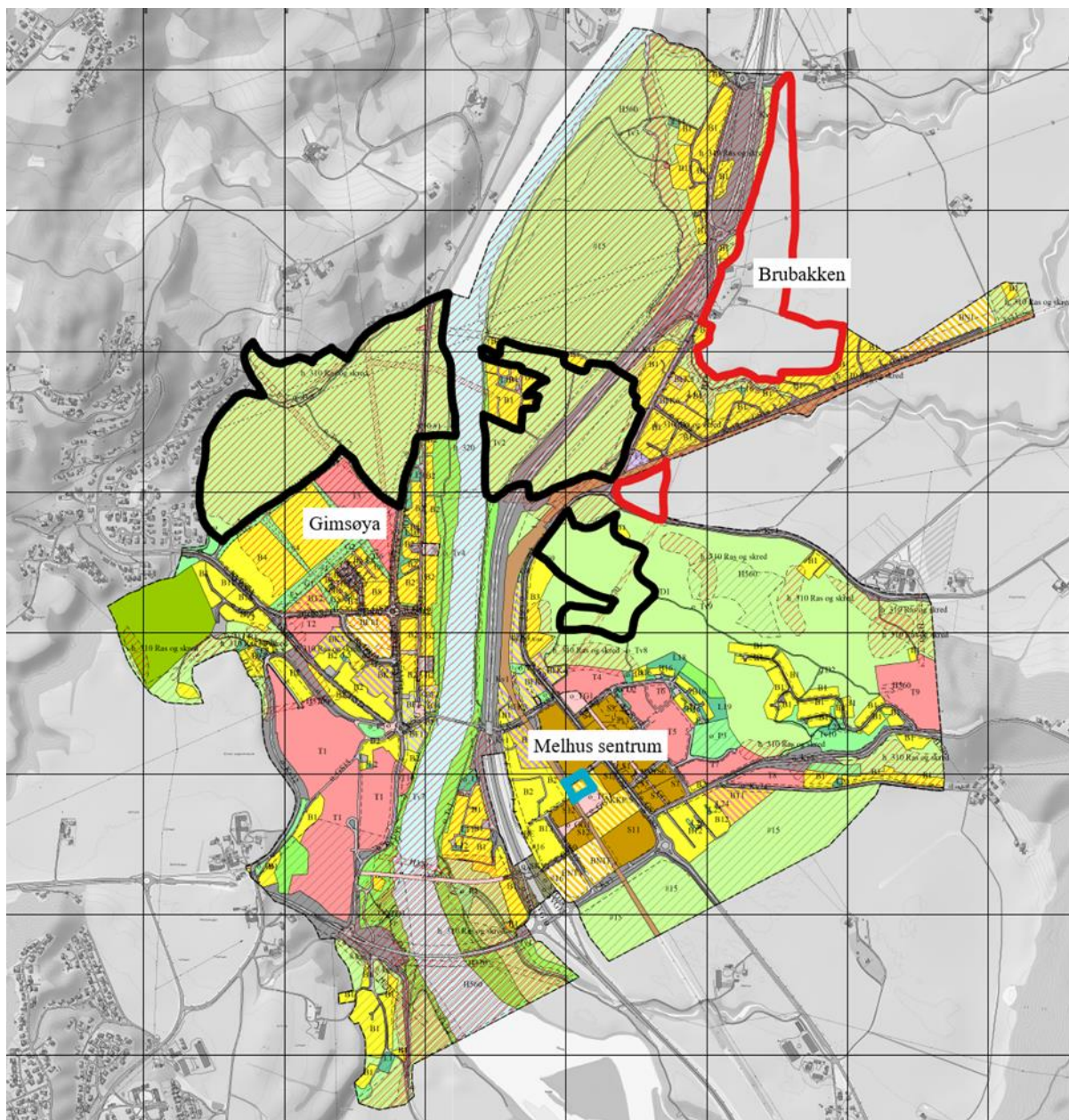
Melhus er en landbrukskommune i vekst, med en jevn befolkningsøkning siden andre verdenskrig (SSB, 2020a). Mellom 2010 og 2018 økte folketallet med 10,7 prosent, mot 8,7 prosent i hele Trøndelag (Stokkan og Haugen, 2020). Samtidig hadde Melhus det sjette største landbruksarealet av alle kommunene i Trøndelag i 2018 (Stokkan og Haugen, 2020). Hele 10% av kommunens areal er dyrkajord (Melhus kommune, 2017a, s. 3), og bebyggelsen i tettstedet Melhus grenser til matjord av svært god kvalitet (Melhus kommune, 2018, s. 13; se Kart 2). I 2016 lå Melhus på topp over kommuner som omdisponerte matjord til andre formål i Norge (Gundersen, 2017).

2.3.3 En casestudie av Områdeplan for Melhus sentrum

Planprogrammet til Områdeplan for Melhus sentrum ble første gang behandlet politisk da det ble sendt på høring 1. november 2016. Visjonen for utviklingen av Melhus sentrum er at “Melhus sentrum er et urbant og miljøvennlig sted ved Gaulas bredd, preget av kunst, kultur og mangfoldig folkeliv” (Melhus kommune, 2016, s. 2). I planprogrammet som ble sendt på høring kommer det frem at man ønsker å drøfte Melhus sentrums rolle i en større sammenheng (Melhus kommune, 2016, s. 8). Sentrum skal planlegges for 10-20 år frem i tid (Melhus kommune, 2016, s. 7).

Overordnede mål for planarbeidet er blant annet at sentrum skal bli attraktivt og funksjonelt og tiltrekke seg folk i alle aldre gjennom gode bo- og oppvekstmiljø og et godt kollektiv- og sentrumstilbud (Melhus kommune, 2016, s. 12). Noen av problemstillingene som løftes frem i dokumentet er fremtidig bebyggelsesstruktur, og hvilke(n) utviklingsretning(er) Melhus sentrum skal ta (Melhus kommune, 2016, s. 8). I tillegg må det drøftes om man skal ha sentrumsbebyggelse på begge sider av Gaula, og om landbruksområdene skal vernes gjennom

planen eller om noen flere skal omreguleres (Melhus kommune, 2016, s. 8). Det kommer frem at “[f]ortetting i sentrum gjennomføres for å sikre dyrkamark andre steder” (Melhus kommune, 2016, s. 2).



Kart 3: Vedtatt plankart til Områdeplan for Melhus sentrum. Før høringen i 2016 var en del av landbruksarealet ved Brubakken inkludert i avgrensningen (vist i rødt), men dette ble tatt ut etter høringsrunden. Områdene markert i svart er jordbruksarealer nær sentrum uten bestemmelsesområde landbruk. Melhus skysstasjon er markert i lyseblått (midt i Melhus sentrum). Kilde: Melhus kommune, vedtatt plankart (2019).

Etter høringen viste det seg at mange bekymret seg for formuleringene om landbruk i planen og avgrensningen av områdeplanen (se Kart 3). Bondelaget i Sør-Trøndelag gikk hardt ut den 13. januar 2017 og skrev på sine nettsider at “[f]oreslått områdeplan for Melhus vil bygge ned

litt over 1000 dekar av den beste matjorda vi har i fylket. Dette er lite klima- og miljøvennlig” (Sølberg, 2017). Flere private innspill som kom til kommunen i planprosessen omhandlet også dyrkamarka, og uttrykte sterke ønsker om å unngå videre nedbygging av sentrumsnær matjord. Planprogrammet ble derfor endret på noen punkter, i tillegg til at man i saksframstillingen klargjorde at ikke alt som er innenfor områdeplanens avgrensning skal bygges ned. I planprogrammet ble blant annet setningen “Fortetting i sentrum gjennomføres for å sikre dyrkamark andre steder” erstattet med “For å sikre viktig dyrkamark og kulturlandskap i og rundt planområdet, og støtte opp under kollektivtilbudet, skal det legges til rette for effektiv bruk av arealene rundt kollektivknutepunktet, og i bebygde områder i gang/sykkelaavstand til kollektiv” (Melhus kommune, 2017b, s. 2). Dette ble også lagt inn som et nytt delmål i planarbeidet.

I juni 2017 valgte Formannskapet konsept for videre utvikling av sentrum (Melhus kommune, 2018, s. 10). Formannskapet fikk valget mellom tre mulige konsept for videre utvikling av Melhus sentrum, utviklet av Asplan Viak (Asplan Viak, 2017). Konsept 1 innebærer økt fortetting av Melhus sentrum, og fokus på gange, sykkel og kollektiv. Det er ønske om å koble øst- og vestsiden av Gaula tettere sammen og ivareta kulturminner på en god måte. Området skal være attraktivt for barnefamilier og etasjehøyden er satt til 3-6 etasjer. Konsept 2 innebærer svært høy fortetting og at det bygges lokk over jernbanen. Melhus sentrum får et mer urbant preg med høy utnyttelse, og byggehøyde på 5-15 etasjer. Konsept 3 innebærer fortsatt bilbasert utvikling, der boligsatellittene rundt Melhus sentrum vokser videre. Man skal bygge maks fem etasjer i sentrum. Landbruk er ikke nevnt eksplisitt i saksframlegget, men illustrasjoner i Asplan Viaks konseptutredninger viser at de ulike konseptene vil ha veldig ulik påvirkning på den sentrumsnære matjorda. Formannskapet vedtok enstemmig konsept 1, kalt “Den grønne urbane byen” (Melhus kommune, 2018, s. 10).

Den 13. november 2018 fikk Formannskapet områdeplanen til 1. gangs behandling. I planbeskrivelsen kommer det frem at konseptet “Den grønne urbane byen”, som ble vedtatt i juni 2017, fokuserer på utvikling av sentrum på begge sider av Gaula (Melhus kommune, 2018, s. 14). Ifølge planbeskrivelsen bør det “fortettes innenfor eksisterende byggeareal, og eventuelle utvidelser av byggeområder bør skje i øst/vest retning innenfor planområdet, i kort avstand til kollektivknutepunkt” (Melhus kommune, 2018, s. 14; Se blå markering i Kart 3). Det slås fast at dersom man skal omdisponere mer dyrkamark innenfor planområdet, bør dette

skje på Gimsøya og ikke andre steder (Melhus kommune, 2018, s. 14). Det er lagt inn bestemmelsesområde landbruk i de viktigste landbruksområdene (Se svart markering i Kart 3). Dette fungerer som en juridisk bindende “grønn strek”. Gimsøya er ikke satt av som bestemmelsesområde, og anbefales som utviklingsområde i et lengre tidsperspektiv enn områdeplanen (Melhus kommune, 2018, s. 15). Protokollen fra møtet viser kun foreslåtte og vedtatte endringer. Ut fra protokollen ser det ut til at det ikke har vært noen dype uenigheter om de store linjene i planbeskrivelsen, planbestemmelser eller plankart. Et enstemmig Formannskap ønsker imidlertid å få blant annet etasjehøyden i to av sentrumsområdene og plasseringen av gangbru nært kollektivknutepunktet vurdert i forbindelse med høringen.

Områdeplanen ble til slutt vedtatt den 24. september 2019 av Kommunestyret.

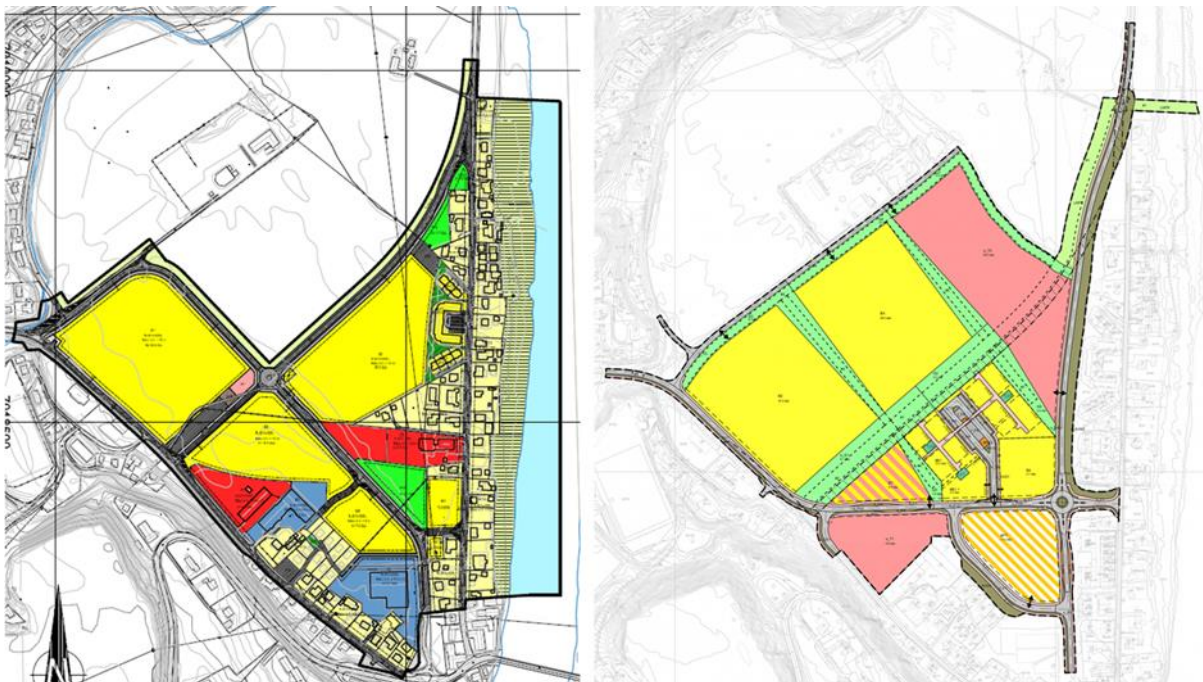
Saksframstillingen viser at det etter siste behandling av saken i Formannskapet, blant annet har vært gjennomført en begrenset høring (Melhus kommune, 2019a). Bakgrunnen for det var et forslag om endring i arealformål ved en Helsport-butikk (sør for Gimsøya) og et annet areal kalt Melhustunet (sørvest for skysstasjonen). Det har også vært endringer i etasjehøyder flere steder i sentrum. Siden planprogrammet ble lagt ut på høring for første gang i 2016 er sluttbehandlingen den første gangen Kommunestyret formelt får anledning til å påvirke saksgangen. På grunn av plan- og bygningslovens prosesskrav ville det imidlertid krevd ny høring dersom noen av representantene hadde foreslått større endringer i planen, for eksempel endringer i arealformål.

2.3.3.1 Gimsøya

Gimsøya er et areal i områdeplanprosessen som studien vil gå nærmere inn på i analysedelen. Dette er i dag et sentrumsnært landbruksområde som ligger vest for Gaula (se Kart 3).

Matjorda her er av svært god kvalitet (jf. Kart 2). Deler av Gimsøya ble omdisponert fra LNF til bolig først i kommunedelplan for Nedre Melhus i 2002, og senere regulert til bolig i detaljreguleringsplan i 2010 (se gule områder på planen til venstre i Kart 4). I rulleringen av Kommuneplanens arealdel (KPA) i 2014 ble enda en bit av området omdisponert, denne gangen til fremtidig tjenesteyting (se midterste gule område og øverste røde område nord i planen til høyre i Kart 4). I forbindelse med arbeidet med Områdeplan for Melhus sentrum, foreslo TOBB (boligbyggelaget i Trondheimsområdet) å regulere dette arealet til bolig og tjenesteyting.

Dette arealet hadde Fylkesmannen sagt nei til å omdisponere lenge. Kommunen argumenterte i KPA-behandlingen i 2014 med at en trengte en ny skole i området. Siden skole anses som et viktig samfunnsformål endte Fylkesmannen opp med å nedprioritere jordverninteressene. Arealet ble satt av til fremtidig tjenesteyting i mekling med kommunen i KPA-behandlingen, med skole som tiltenkt formål. Selv om området ble detaljregulert i 2010, har ingenting utover bygningene som er vist i reguleringsplanen fra 2010 blitt oppført enda. Dette skyldes blant annet store kostnader i forbindelse med krav til flomsikring av området, siden elva Gaula (vist i blått i venstre bilde, Kart 4) kan renne over sine bredder og legge store deler av området under vann. Jordbruksarealet er fortsatt i drift.



Kart 4: Til venstre: deler av reguleringsplanen for Gimsøya (2010). De gule arealene ble omregulert fra LNF til bolig. Til høyre: TOBBs detaljregulering for Gimsøya i forbindelse med områdeplanen. Det røde arealet i nordøst er satt av til tjenesteyting, mens de gule områdene er satt av til bolig. Kilder: Melhus kommune (2019b) og TAG arkitekter.

I dette kapittelet er det dermed redegjort for en del av rammene som plan- og bygningsloven og nasjonale og regionale føringer legger for lokal arealplanlegging. Som beskrevet er en av utfordringene for arealplanleggingen i Melhus kommune at målet om jordvern og målet om fortetting rundt kollektivknutepunkt kan komme i konflikt med hverandre. Det er også redegjort for en del av planleggingsprosessen i forbindelse med utarbeidelsen av Områdeplan for Melhus sentrum, med spesielt fokus på knutepunktutvikling og jordvern.

3 Teoretisk rammeverk

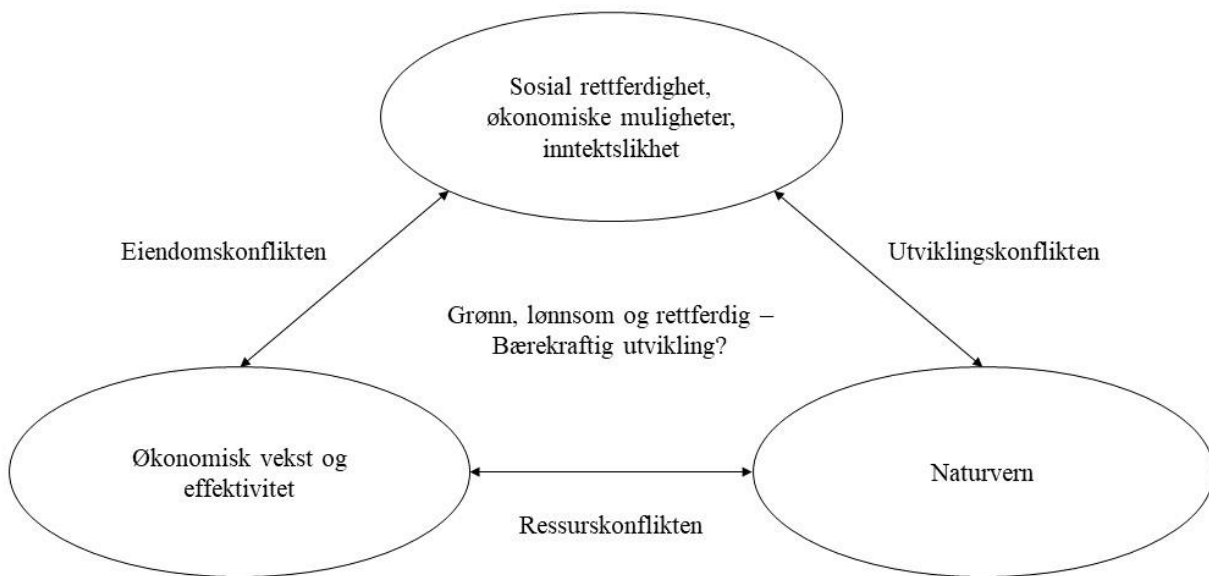
I dette kapitlet presenteres det teoretiske rammeverket som skal brukes i studien. Først presenteres begrepene bærekraftig utvikling og diskurser. Disse benyttes for å analysere den første underproblemstillingen om hvilke diskurser om bærekraftig tettstedsutvikling som preger kommunens arealplanlegging. Deretter redegjøres det for begrepet målkonflikt. Dette brukes for å besvare neste underproblemstilling om hvordan lokale planleggingsmyndigheter i Melhus håndterer målene om å ivareta sentrumsnær matjord og fortetting rundt kollektivknutepunkt. Etter dette presenteres to ulike planleggingsteorier, kommunikativ og agonistisk planleggingsteori, samt hvilke demokratiske modeller som ligger til grunn for disse teoriene. Planleggingsteoriene er utgangspunkt for å diskutere siste underproblemstilling om hvordan det gjeldende planregimet påvirker måten fortetting og jordvern håndteres på. Til slutt redegjøres det for en agonistisk forståelse av bærekraftig utvikling. Denne brukes i diskusjonskapitlet for å samle og diskutere alle underproblemstillingene med hovedproblemstillingen: *Hvordan kan bærekraftbegrepets iboende motsetninger håndteres i lokal arealplanlegging?*

3.1 Bærekraftig utvikling

Begrepet bærekraftig utvikling stammer fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling sin rapport "Vår felles framtid" fra 1987 og defineres som "en utvikling som tilfredsstiller dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine behov" (Olerud og Tjernshaugen, 2020). Innenfor planlegging har Campbell (1996) sin forståelse av bærekraft som en bærekraftstriangel (se Figur 2) fått fotfeste. Campbell skisserer tre mål som må oppnås samtidig innenfor bærekraftig utvikling: økonomisk bærekraft, sosial bærekraft og miljømessig bærekraft. Alle disse målene er ifølge Campbell i konflikt med hverandre.

Konflikten mellom naturvern og økonomisk vekst kalles ressurskonflikten, og skyldes spenningen mellom menneskets grunnleggende avhengighet av intakt natur og naturen som kilde til ressurser og økonomisk vekst (Campbell, 1996, s. 299). Eiendom er en kilde til konflikt mellom sosial rettferdighet og økonomisk vekst, siden eiendom både er av privat og offentlig interesse (Campbell, 1996, s. 298). Utviklingskonflikten er et resultat av at man

forsøker å løse både eiendomskonflikten og ressurskonflikten samtidig (Campbell, 1996, s. 299). Spørsmålet er hvordan og om man kan øke sosial rettferdighet samtidig som man tar vare på naturen. Ifølge Campbell (1996) er planleggerens rolle å finne den rette balansen mellom alle disse konfliktene slik at man kan oppnå reell bærekraft. Innenfor hvert av de tre målene finnes det også interne spenninger (Hofstad, 2018, s. 218). Blant annet er utvikling av kompakte by- og tettstedssentra og bevaring av grøntarealer en av miljødimensjonens mest merkbare spenninger (Hofstad, 2018, s. 218).



Figur 2: Campbell (1996) sin klassiske bærekraftstriangel (oversatt av forfatter).

Campbell (1996) sin bærekraftstriangel er imidlertid bare én måte å forstå bærekraftig utvikling på. Det finnes også mange andre måter å forstå begrepet på, og de ulike forståelsene tar utgangspunkt i flere forskjellige konsepter (Neuman, 2005, s. 17). Blant annet har klimaendringene og fokus på resiliens endret forståelsene av bærekraftig utvikling de siste årene (Hofstad, 2018, s. 209-210). Betydningen av bærekraftig utvikling er derfor i endring og begrepet har vært gjenstand for diskusjon helt siden det ble introdusert (Hofstad, 2018). Tvetydigheten og spenningene i begrepet er både dets svakhet og styrke (Hofstad, 2018, s. 208). På den ene siden åpner begrepet for et mangfold av synspunkter på bærekraftig utvikling, dialog og gjensidig forståelse (Hofstad, 2018, s. 209). På den andre siden gjør tvetydigheten at aktører og interesser kan rettferdiggjøre miljøskadelige aktiviteter (Hofstad, 2018, s. 208). Siden man ikke har en universell definisjon av bærekraftig utvikling, vil man heller ikke ha noen grunn til å frykte å bli utfordret på feil bruk eller misbruk av begrepet (Neuman, 2005, s. 17). Dessuten mister begrepet en del av kraften sin siden ingen kan være

mot det: Det er ingen som er for ikke-bærekraftig utvikling (Allmendinger og Haughton, 2012, s. 94).

3.2 Diskurser

Begrepet diskurs brukes ofte på to ulike måter: for å beskrive tekster og taler, og i en bredere samfunnsmessig kontekst basert på Michel Foucaults arbeid (Berg, 2009, s. 216). Førstnevnte diskurs refererer til formuleringer og ordvalg i det daglige språket (Dittmer, 2010). diskurser på dette nivået består blant annet av lingvistiske eller tekstlige formuleringer om problemer og fenomener fra aviser, magasiner og politikere (Dittmer, 2010). Sistnevnte Diskurs er rammeverk av ideer og praksiser som gir uttalelser, tekster, retorikk og narrativ bestemte meninger i en bredere samfunnsmessig kontekst (Berg, 2009, s. 215). Som regel er det flere Diskurser i omløp. Disse kan være i motsetning til hverandre, men som oftest er én Diskurs hegemonisk. Den rådende Diskursen er førende for hvordan flertallet av befolkningen forstår verden (Berg, 2009). Den hegemoniske Diskursen er et sett med usagte normer og regler som kontrollerer, styrer og produserer kunnskap (Berg, 2009, s. 216). Diskurser påvirker derfor hva som blir sett på som sant (Dittmer, 2010). For eksempel vil den rådende Diskursen om hva bærekraftig utvikling betyr til enhver tid styre hva som blir sett på som riktig politikk for å fremme en slik utvikling. Samtidig vil den styre hva som *ikke* er rett eller sant.

Diskurser (videre formulert med liten d) har sammenheng med makt på den måten at de både produserer makt *over* og makt *til*. Diskursiv makt er både undertrykkende og produktiv (Berg, 2009; Pløger, 2017). For eksempel gir diskurser makt *over* ved at mennesker internaliserer den hegemoniske diskursen og søker konformitet innenfor normene for hva som anses for normalt (Berg, 2009, s. 216). Diskurser gir også makt *til* ved at de produserer kunnskap om hva som er sant og normalt. Slik sett kan de være produktive (Pløger, 2017, s. 259). Dermed produserer diskurser makt samtidig som de er et resultat av makt (Berg, 2009). For Foucault er ikke makt noe som eies eller noe man "har", makt finnes overalt i den sosiale sfæren og reproduseres hele tiden i relasjoner (Berg, 2009; Pløger, 2017). Hva som blir sett på som fornuftig eller normalt er derfor et resultat av sannhetsproduksjoner i relasjoner (Pløger, 2017, s. 258).

Plansystemet blir dermed et kunnskapssystem med en bestemt kunnskapstradisjon, eller hegemonisk diskurs, som påvirker og styrer hva som ses på som sant og hva som skal

prioriteres innenfor denne tradisjonen (Pløger, 2017, s. 260). Ifølge Pløger (2017) er derfor kart og plandokumenter materialiserte ‘sannheter’. Handlingsrommet for planleggingen defineres av staten gjennom bruk av lover, kunnskap og definisjoner av hva som er ‘sant’. Dette betyr imidlertid ikke at staten ‘har’ en absolutt makt til å definere dette. I og med at makt reproduseres hele tiden, vil planinstitusjonenes forsøk på å definere hva som er sant og mulig møtes av motmakt (Foucault, 1986, i Pløger, 2017, s. 262). Ifølge Foucault (1982) kjempes det dermed om maktposisjoner om og om igjen (i Pløger, 2017, s. 262).

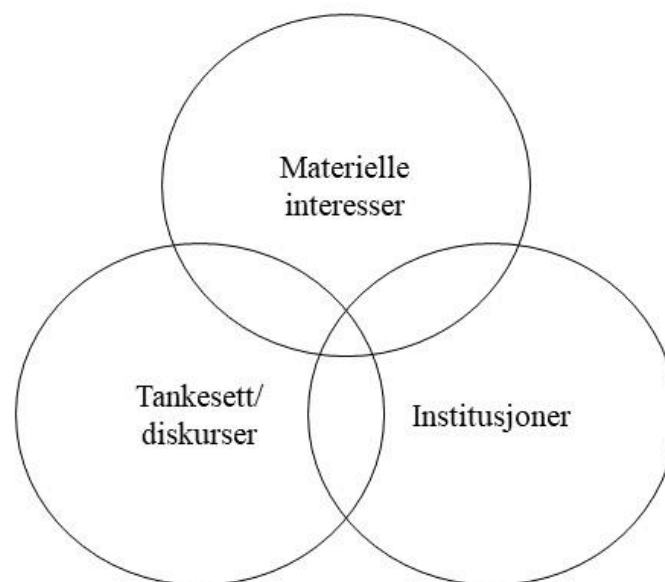
3.3 Målkonflikter

Målkonflikter er motstridende trender som karakteriseres av “konflikter mellom ulike mål vi har for samfunnsutviklingen i bred forstand” (Oseland og Haarstad, 2018, s. 64).

Målkonflikter kan ses på som en sammensetning av materielle interesser, diskurser (eller tankesett) og institusjoner (Oseland og Haarstad, 2018, s. 70; se Figur 3). Ved å se på de materielle interessene, altså de økonomiske og ressursmessige aspektene ved byutviklingen, kan man få forståelse av hvordan ulike målsettinger settes opp mot hverandre (Oseland og Haarstad, 2018). En annen måte å se på målkonflikter på, er ved å analysere diskurser eller tankesett. Mennesker reduserer virkeligheten på grunn av dens kompleksitet, ved å forenkle, begrense og være selektiv i sin forståelse av den (Hofstad, 2012, s. 4). Gjennom diskurser produseres og reproduseres meningssystemer med egne interne logikker (Oseland og Haarstad, 2018, s. 72). Forståelsen av hva bærekraftig utvikling egentlig betyr vil påvirke hvilke tiltak og virkemidler man mener er nødvendig for å oppnå en slik utvikling. I tillegg har man forskjellig syn på hvorvidt myndighetene skal planlegge etter dagens trender og etterspørslers, eller planlegge ut fra samfunnets målsetninger (Oseland og Haarstad, 2018, s. 74). En tredje måte å forstå målkonflikter på, er ved å se på dem som et produkt av institusjoner eller institusjonell logikk (Oseland og Haarstad, 2018, s. 74). Sektorinndelingen i samfunnet gjør at man får en oppbygging i siloer, der hver sektor utvikler sine egne rasjonaliteter. En kan se på det som en institusjonalisering av diskurser (Oseland og Haarstad, 2018; Hofstad, 2012).

Målkonfliktene oppstår og opprettholdes i skjæringspunktet mellom diskurser, institusjoner og materielle interesser (midten av Figur 3). De kommer ofte til syne i møte mellom ulike skalanivå og må ofte håndteres på lokalt nivå (Oseland og Haarstad, 2018, s. 68 og 74-75). Målkonflikter er også en grunnleggende del av diskusjonen om planlegging og bærekraft,

som blant annet vist av Campbell (1996). Utviklingen blir ikke bærekraftig om man ikke klarer å vekte alle aspekter ved bærekraftsbegrepet (Hanssen og Aarsæther, 2018b, s. 23). Likevel blir konfliktene ofte tatt hånd om (*managed*) og usynliggjort både i samfunnsplanlegging og politiske avgjørelser (Oseland og Haarstad, 2018, s. 64). Det er nødvendig å tydeliggjøre og forstå hvordan målkonfliktene oppstår og opprettholdes for å kunne forhandle mellom de ulike forståelsene og for å sette en kurs for samfunnsutviklingen som drar i en bærekraftig retning (Oseland og Haarstad, 2018, s. 70). En forståelse av og fokus på målkonflikter vil også kunne tydeliggjøre veivalgene man gjør (Oseland og Haarstad, 2018).



Figur 3: Analytisk rammeverk for å forstå målkonflikter, av Oseland og Haarstad (2018, s. 71).

3.4 Planleggingsteori

Bør det være et mål i planleggingen å oppnå konsensus om hva bærekraftig utvikling er, eller bør begrepet være kilde til konflikt og diskusjon? Dette delkapittelet vil gå inn kommunikativ og agonistisk planlegging, som er to ulike planleggingsteorier med forskjellig syn på konsensus og konflikt. Først presenteres bakgrunnen for kommunikativ og agonistisk planleggingsteori. De to teoriene tar utgangspunkt i to forskjellige demokratiske modeller, henholdsvis deltaker-deliberativt og radikal-agonistisk demokratiteori. Etter å ha redegjort for de to teoriene, presenteres kritikk av den dikotomiske forståelsen av konflikt og konsensus

som preger diskusjonen rundt disse teoriene.

3.4.1 Demokratimodeller

En sentral del av premisset bak ulike planleggingsteorier er forståelsen av demokrati og hva som er demokratisk. Bak forskjellige modeller av demokratisk politikk, finnes ulike forståelser av konflikt og hvordan konflikt håndteres (Gualini, 2015, s. 4). Da planlegging oppsto som en offentlig oppgave i statssystemet var planleggingen avhengig av den aggregerte-representative demokratimodellen (Gualini, 2015, s. 4). Kilden til legitimitet i denne modellen er det representative demokratiet og den parlamentariske styringskjeden (Amdam, 2017, s. 274). Planlegging bygger på en instrumentell rasjonalitet og er ekspertstyrt, der målet er å ivareta folkets felles interesser - *'the public interest'* (Gualini, 2015, s. 5; Amdam, 2017, s. 274). Ekspertstyringen baserer seg på prosedyrer og rasjonelle valg og premisset er en taus konsensus om den politiske validiteten av valgene som ekspertene har tatt (Gualini, 2015, s. 5). Konflikt blir sett på som en destruktiv kraft som gir en ubalanse i systemet (Gualini, 2015, s. 5).

Denne forståelsen av demokrati, taus konsensus og den instrumentelle ovenfra-og-ned-planleggingen ble utfordret av sosiale bevegelser og motstand fra grasrota i byer på 60- og 70-tallet (Gualini, 2015, s. 5-6; Fainstein, 2000, s. 453). Deltaker-deliberativt demokrati vokste etter hvert frem som en reaksjon på det aggregerte-representative demokratiet. Grunnlaget for denne demokratimodellen er at politiske løsninger bør velges basert på en deliberativ prosess blant frie og like innbyggere, med rasjonell argumentasjon og mulighet til god kommunikasjon (Gualini, 2015, s. 6; Dryzek og Niemeyer, 2006, s. 634). Innenfor denne forståelsen aksepteres pluralisme og mange oppfatninger av hva som er 'godt'. Konflikt ses på som et utgangspunkt for å identifisere sosiale maktrelasjoner og som en potensiell ressurs for innovasjon og deltakelse (Gualini, 2015, s. 6 og 8). Den normative ideen om 'det felles beste' bevares imidlertid i form av higen etter en konsensus basert på en bred offentlig samtale (Gualini, 2015, s. 6). Å få konsensus ses ikke bare på som en måte å løse konflikter på, men også som en måte å demokratisere planleggingsprosesser på (Gualini, 2015, s. 8). Konsensus er ønskelig fordi det innebærer at individer kan være frie samtidig som de 'utsettes' for kollektive beslutninger, siden disse beslutningene kun er ønskene til frie

mennesker (Dryzek og Niemeyer, 2006, s. 634). Denne forståelsen av demokrati har lagt grunnlaget for kommunikativ planleggingsteori.

Den radikal-agonistiske demokratimodellen er igjen en reaksjon på den deltaker-deliberative demokratimodellen (Gualini, 2015, s. 9). Innenfor denne forståelsen fører dagens institusjoner og politiske system kun til reproduksjon av maktrelasjoner og hegemonier (Gualini, 2015, s. 9). Søkene etter konsensus gjennom deliberasjon ivaretar dermed det bestående heller enn å utfordre det. Legitime bekymringer som uttrykkes av marginaliserte grupper undertrykkes, og individer overses (Dryzek og Niemeyer, 2006, s. 637). Det reelt demokratiske er kontinuerlige kamper om diversitet, inkludering og hegemoni. Politikk er grunnleggende antagonistisk, og består av praksiser som gir uttrykk for kamp og motstand. Når konflikt oppstår, gir det et innovativt og nyskapende potensial til å utfordre liberal-demokratiske praksiser (Gualini, 2015, s. 9). Denne forståelsen av demokrati har lagt grunnlaget for agonistisk planleggingsteori.

3.4.2 Kommunikativ planlegging

Kommunikativ planlegging er prosessorientert og fokuserer på kommunikasjon mellom aktørene i planleggingen (Fainstein, 2000, s. 453; Amdam, 2017, s. 277). Teorien kom som en reaksjon på planlegging som kjennetegnes av manipulativ politikk, ovenfra-og-ned-praksiser og byråkratisk og regelorientert styring (Healey, 2003, s. 107). Denne planleggingsmetoden bygger på kommunikativ rasjonalitet og egner seg i situasjoner der det er uklare sammenhenger mellom årsak og virkning (Amdam, 2017). I planlegging er det mange aktører med ulike mål og ønsker, og man har ikke faglig belegg for å følge en instrumentell logikk hvor årsak og virkning er tydelig definert og man kan sette opp en lineær planprosess (Amdam, 2017, s. 276). Innenfor den kommunikative rasjonaliteten blir planlegging sett på som en meningsdannende prosess, der ideer om det 'gode' eller 'rettferdige' blir konstruert og legitimert gjennom bred deltakelse og læring (Amdam, 2017, s. 277; Healey, 2003, s. 110). Premisset er at man praktiserer maktlikevekt og begrunnelsestvang i planleggingsprosessen. Vekten av det beste argumentet, ikke hvem som fremmer det, avgjør hva som blir vurdert som rettferdig (Amdam, 2017, s. 277). Målet er å komme frem til en felles løsning som alle kan enes om, en konsensus uten ekskludering som oppnås gjennom fri dialog mellom likeverdige (Fainstein, 2000, s. 454; Gualini, 2015, s. 9).

Med en kommunikatív tilnærming vil dialoger som bygger på gyldige argumenter bli akseptert fordi de bygger på allmenne interesser og ikke særinteresser, makt og myter (Amdam, 2017, s. 279). Premisset for planleggingen er dermed at dialog gir det mest rettfærdige utfallet (Sager, 2018, s. 98) og at kunnskap gir makt og legitimitet. Den ideelle samtaleformen innenfor denne teorien er basert på at Habermas sin herredømmefrie diskurs oppfylles (Amdam, 2017, s. 275-277). Forutsetningene for å tre inn i kommunikatív dialog er at alle aktører ønsker å bli enige med hverandre og at alle er frie og likeverdige. Alle må innrømme feil og endre oppfatning hvis de blir møtt med et bedre argument, og alle må opptre på en sannferdig måte (Amdam, 2017, s. 277). Planleggere deltar dermed på lik linje med folkevalgte og lekfolk. Deres rolle er ikke å være eksperter, men å være oversettere og sørge for at ingen av aktørene får dominere (Amdam, 2017, s. 277; Fainstein, 2000, s. 454).

Kommunikativ planleggingsteori har imidlertid sine svakheter. Teorien blir kritisert på grunn av det sterke fokuset på rasjonell og nøytral dialog og målet om konsensus (Vasstrøm og Lysgård, 2015, s. 133). Teorien overser at kunnskap ofte marginaliseres av makt og at makt produserer kunnskap (Flyvberg, 2002, s. 354). I virkeligheten vil aktører ofte heller være strategiske i maktkamper og manipulere informasjon dersom det kan gi fordelaktige utfall for dem selv (Hillier, 2003, s. 41). Når målet er konsensus, har man implisitt en tro på at man kan nå enighet om hvilke verdier man verdsetter høyest (Vasstrøm og Lysgård, 2015, s. 133). Premisset for dette er problematisk, fordi det fordrer at det finnes et rett svar eller en endelig løsning som alle kan enes om, mens planlegging i praksis viser at konsensus alltid er ufullstendig, omstridt og ekskluderende (Vasstrøm og Lysgård, 2015, s. 133; Hillier, 2003, s. 41). Kommunikative teoretikere blir også kritisert for å unngå problemet med at åpne prosesser ikke nødvendigvis betyr at man får rettfærdige resultater. Dessuten fører ikke nødvendigvis gode vedtatte planer til endring, fordi personer som utøver makt og som ikke er enige i målene ikke vil følge opp planene i praksis (Fainstein, 2000, s. 457-460). Healey (2003), som ofte defineres som kommunikatív planteoretiker, er imidlertid tydelig på at inkluderende prosesser ikke nødvendigvis gir rettfærdige prosesser eller utfall.

3.4.3 Agonistisk planlegging

I motsetning til kommunikatív planleggingsteori, som tar utgangspunkt i at kunnskap kan produsere makt, er agonister opptatt av at makt ofte (re)produserer kunnskap og at man ikke

kan skille kunnskap fra makt. Dette baserer seg på Foucaults forståelse av makt (Pløger, 2017, s. 258; Berg, 2009; se Kapittel 3.2). Innenfor denne forståelsen er plansystemet en institusjon som hele tiden former hva som ses på som mulig, sant og nødvendig gjennom at det danner en hegemonisk diskurs (Pløger, 2017, s. 264). Deliberative forhandlinger innenfor dagens planregime vil kun føre til tvungen konsensus, som til dels bygger på den hegemoniske diskursen og til dels ekskluderer alle meninger og argumenter som ikke passer inn i denne diskursen (Pløger, 2017, s. 269). Når man tar med den politiske dimensjonen i deliberativ politikktutforming vil man ifølge Hillier (2003, s. 43) innse at rasjonelle utfall er umulig å oppnå, men at utfallene ofte er rasjonaliserte.

Agonistisk planlegging tar utgangspunkt i at produksjonen av politisk subjektivitet kun er mulig gjennom kamp for diversitet og inkludering og kamp om hegemoni (Gualini, 2015, s. 9). Man kan ikke pragmatisk redusere alle politiske kamper til en felles interesse (Gualini, 2015, s. 9). Om man oppnår konsensus vil den innenfor en agonistisk forståelse alltid være ufullstendig, ekskluderende og midlertidig (Vasstrøm og Lysgård, 2015, s. 133). Konsensus kan ikke eksistere uten en 'utside' som gjør avgjørelsen åpen for debatt (Hillier, 2003, s. 41). Derfor bør demokratiske avgjørelser i planleggingen basere seg på at man legitimerer konflikt og ikke eliminerer den. Konflikter om hva man definerer som 'godt' bør bli anerkjent i planleggingsprosessene (Hillier, 2003, s. 41 og 51).

En sentral del av den agonistiske planleggingsteorien er forskjellen mellom antagonisme og agonisme og konfliktens rolle i den politiske sfæren. Radikal-agonistisk teori legger vekt på 'radikal negativitet' og agonisme som essensen i politikk. Mens antagonisme er en kamp mellom fiender, er agonisme en kamp mellom motstandere (Mouffe, 2000, s. 16). Det politiske subjektet er i opposisjon (negativ) til den hegemoniske diskursen (Gualini, 2015). Den politiske sfæren er derfor preget av dissens og motstand og en radikal/dyp pluralisme som hele tiden utfordrer legitimiteten til den eksisterende (liberale) ordenen (Gualini, 2015). Konflikter og motstand gir et innovativt potensial (Gualini, 2015).

Dagens plansystem ser på konflikt som kamp mellom fiender heller enn motstandere, og konflikter trenger derfor 'permanente' løsninger gjennom lover, institusjoner, planprosesser eller politikk (Pløger, 2004, s. 86). Ifølge agonister bør man heller tilrettelegge for konflikt som agonisme, som en produktiv og iboende del av planlegging, samt gi rom for kritikk, kamper og nye ideer underveis i planprosessene (Pløger, 2004, s. 72; Pløger, 2018, s. 265-266). Hillier (2003) mener implikasjonen for planlegging bør være å revurdere måten man

søker konsensus og enighet på. Man bør både søke samarbeid og konkurranse, og forsøke å nå konsensus samtidig som man respekterer forskjellige verdigrunnlag og uenigheter (Hillier, 2003, s. 54). Hillier poengterer at dersom man ser på hva planleggingsinstitusjonene *ikke* er, og hvem og hva som ekskluderes på bakgrunn av dette, vil det være enklere for planleggere å forstå hvorfor noen aktører er aggressive og søker konflikt i møte med plansystemet. Deretter kan planleggere forsøke å inkludere noen av disse ekskluderte stemmene. I tillegg bør man alltid undersøke hva en konsensus *ikke* klarer å ivareta (Hillier, 2003, s. 54).

3.4.4 Dikotomien mellom konflikt og konsensus

Legacy m.fl. (2019, s. 277) mener vi bør bevege oss forbi dikotomien, eller den gjensidige utelukkningen, mellom konsensus og konflikt. Vi bør også analysere alt det som foregår i og imellom konflikt og konsensus. Ved å skape en dikotomisk forståelse av konsensus-konflikt, overforenkles virkeligheten og kompleksiteten i forholdet mellom disse (Legacy m.fl., 2019, s. 274). Det er nødvendig med deltakelse i demokratiet der man er i konflikt med undertrykkende maktstrukturer, samtidig som man bygger konsensus slik at man kan samarbeide om å utfordre dem (Legacy m.fl., 2019, s. 275). Legacy m.fl. (2019) argumenterer derfor for at man i større grad må teoretisere politisk deltakelse som ikke avslår ideen om konsensus, for eksempel gjennom å se på hvordan en oppnådd konsensus kan bidra til progressive samarbeid og koalisjoner.

Det er dessuten tydelig at forskjellen mellom enkelte kommunikative og agonistiske planteoretikere er mindre enn man kan få inntrykk av i deler av litteraturen. Dryzek og Niemeyer (2006) påpeker at dersom man ser nærmere på diskusjonen om pluralisme og konsensus, finner man svært få som argumenterer for absolutt konsensus eller tøylesløs pluralisme. Selv ikke Mouffe, en av de mest sentrale agonistiske teoretikerne, argumenterer for å gå fullstendig bort fra kommunikasjon i pluralismens og forskjellighetens navn (Dryzek og Niemeyer, 2006, s. 637). Selv om Hillier (2003) ser planlegging i lys av agonisme mener hun ikke at konflikt i seg selv er godt, at alle avgjørelser vil være fulle av konflikter og det er heller ikke gitt at man bør søke enighet gjennom deltakelse. Healey (2003), som ofte kategoriseres som en av forkjemperne for kommunikativ planlegging, mener på sin side at konsensus krever gransking, fordi konsensus ofte er ufullstendig, omdiskutert og svakt.

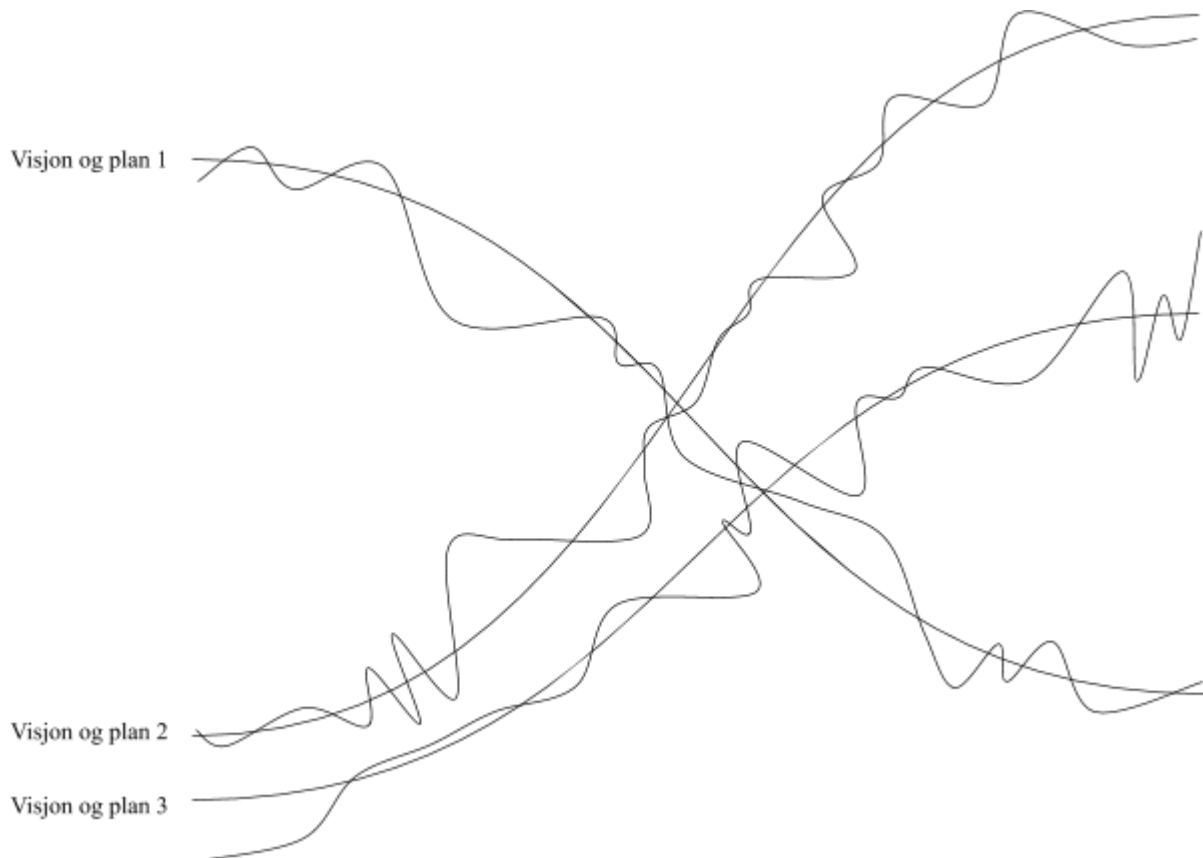
3.5 Agonisme og bærekraftig utvikling

Ideen om bærekraftige utviklinger, eller produksjonen av grønne utopier, er en grunnleggende politisk prosess (Swyngedouw, 2014, s. 24). Likevel blir de iboende spenningene og motsetningene i begrepet bærekraftig utvikling ofte usynliggjort (Bradley og Hedrén, 2014, s. 4). Allmendinger og Haughton (2012, s. 94) mener at innlemmelsen av bærekraftig utvikling som det lovfestede formålet med arealplanlegging i England, tydeliggjorde hvordan begrepet appellerer til universelle løsninger og enighet basert på at det ses på som progressivt. Samtidig usynliggjøres tvetydigheten og de iboende motsetningene (Allmendinger og Haughton, 2012, s. 94). Dette fører til at det ikke blir noen debatt om spenningene, og konfliktene gjemmes unna i utformingen av planer (Gunnarsson-Östling, 2014, s. 102). Man unngår å diskutere hvem man skal planlegge for og hvem som kommer godt eller dårlig ut av ulike planer (Gunnarsson-Östling, 2014, s. 102 og 109). I stedet presenteres ekspertstyrte og tekniske løsninger på problemene (Bradley og Hedrén, 2014, s. 4).

Swyngedouw (2014) argumenterer for at disse teknisk-rasjonelle løsningene på klima- og miljøkrisen må vike til fordel for en re-demokratisering og re-politisering av begrepet bærekraftig utvikling. I stedet for å fokusere på én felles fremtidsvisjon, bør planleggere ta i bruk et agonistisk perspektiv og presentere mange mulige fremtider basert på ulike normer og verdier (Gunnarsson-Östling, 2014, s. 110). Dersom planleggere legger frem flere ulike fremtider, vil de ulike scenariene fremheve forskjellige tolkninger av konsepter som for eksempel rettferdighet eller bærekraftig utvikling. Det kan utløse offentlig debatt, diskusjoner og uenigheter om produksjonen av rettferdige fremtider og fremheve det politiske innholdet i planleggingen (Gunnarsson-Östling, 2014, s. 109; Swyngedouw, 2014). Dette vil også hjelpe velgere med å forstå hva partiene faktisk mener, i stedet for at de presenterer overfladisk konsensus om hva bærekraft er (Gunnarsson-Östling, 2014, s. 111).

En måte å oppnå det på er å følge Hillier (2011) sin metodologi for strategisk navigering i planleggingen. Ifølge Hillier kan man håndtere komplekse og usikre forhold gjennom å se på planlegging som en navigasjon langs forskjellige plan (*planes*) mot et eller flere bestemte mål, mot en fremtid som ikke er kjent og som ikke er avhengig av nåtiden. I stedet for å streve etter en spesifisert sluttstrek eller et mål til en bestemt tid, kan man planlegge langs baner eller visjoner på lang sikt, der navigeringens mål kan være for eksempel bærekraftig utvikling. Dette kalles immanensplanet og er en verden av muligheter og potensialer, der man

ser for seg hva som kan være (Hillier, 2011, s. 507). På kort sikt følger man detaljerte planer og prosjekter i det som kalles organiseringsplanet. Organiseringsplanet består blant annet av lokale arealplaner eller prosjekter, og planene her er dermed lokale, kortsiktige og konkrete. De kortsiktige planene i organiseringsplanet eksisterer parallelt med de langsiktige i immanensplanet og er tilknyttet hverandre (se Figur 4). Av og til følger de hverandre tett og andre ganger er de lengre fra hverandre. De langsiktige banene rettferdiggjør handlinger på medium og kort sikt. I denne konteksten kan usikkerhet være frigjørende, fordi det gir rom til å manøvrere og potensiale til endring (Hillier, 2011).



Figur 4: Illustrasjon av Hillier (2011) sin strategiske navigering langs visjoner/baner (langsiktig) og planer (kortsiktig).

For å oppsummere finnes det altså flere forståelser eller diskurser om bærekraftig utvikling, men en av de rådende forståelsene av bærekraftbegrepet i planlegging stammer fra Campbell (1996) sin bærekraftstriangel. Flere diskurser om hva bærekraftig utvikling betyr, samt materielle interesser og samfunnets institusjoner, gir grunnlag for målkonflikter i planleggingen. I planleggingen finnes det flere forskjellige forståelser av rollen til konflikt og konsensus, og her er det redegjort for det teoretiske grunnlaget til kommunikativ og agonistisk planlegging. Mens målet med kommunikativ planlegging er konsensus, er agonistiske planteoretikere opptatt av at det reelt demokratiske er konflikt og motstand mot

det etablerte. Dette gir opphav til to forskjellige forståelser av hvordan diskurser om bærekraftig utvikling skal håndteres i planleggingen. Bør man søke enighet om hva bærekraftig utvikling betyr, eller er det nødvendig og positivt med konflikt rundt begrepet? Ifølge en agonistisk forståelse av bærekraftig utvikling er det positivt med konflikt og en bør presentere og planlegge for mange forskjellige mulige bærekraftige utviklinger, blant annet for å utløse offentlig debatt og diskusjon. Hillier (2011) gir et svar på hvordan en slik planlegging kan se ut, med sin utbrodering av strategisk navigasjon langs flere plan mot en eller flere ukjent(e) fremtid(er).

4 Metode

4.1 Epistemologisk og ontologisk utgangspunkt

Grovt sett kan man dele europeisk vitenskapstradisjon i to ontologiske grener, det vil si to grener om oppfattelsen av hva som er (Aase og Fossåskaret, 2014, s. 52). Teorien om sammenfall går ut på at vi kan oppfatte eller sanse en ytre objektiv virkelighet. Teorien om sammenheng ser på vår oppfattelse av den ytre virkeligheten som en konstruksjon fordi vi ikke kan skille oss selv fra det vi sanser eller observerer (Aaase og Fossåskaret, 2014, s. 52). Innenfor begge grenene finnes det mange epistemologiske retninger, altså mange oppfattelser av hva slags kunnskap vi kan ha om verden (Aaase og Fossåskaret, 2014, s. 52). Teorien om sammenheng har blant annet gitt opphav til postmodernisme og konstruktivisme, mens positivisme og realisme har utgangspunkt i teorien om sammenfall (Aase og Fossåskaret, 2014, s. 52).

I denne studien har jeg en konstruktivistisk tilnærming. Dersom det i det hele tatt finnes en ytre objektiv virkelighet, kan vi ikke erfare den. Jeg mener at verken konflikt eller konsensus alene kan forklare vår oppfattelse av virkeligheten. Dette er noe av mitt utgangspunkt for teoriene som er brukt. Begge teoriene er nyttige briller for å forenkle, forklare og forstå deler av vår mentale konstruksjon av virkeligheten.

4.2 Casestudie av Områdeplan for Melhus sentrum

Studien har casestudie som metodologi. Denne metodologien brukes når et empirisk spørsmål krever at man undersøker moderne fenomener i sin kontekst, spesielt når grensene mellom fenomen og kontekst ikke er tydelig definerte (Yin, 1981, s. 98). En casestudie passer godt til å besvare min hovedproblemstilling, *hvordan kan bærekraftbegrepets iboende motsetninger håndteres i lokal arealplanlegging?* Fenomenet her er håndteringen av bærekraftbegrepets iboende motsetninger, mens konteksten er den lokale arealplanleggingen. Det er nærmest umulig å skille håndteringen fra konteksten.

Casestudier passer også godt til små studier av intensiv karakter (Taylor, 2016, s. 581), som vil si at en studerer få enheter og mange variabler (Clifford m.fl., 2016, s. 11). Intensive studier brukes gjerne for å stille spørsmålene *hvorfor* og *hvordan* om fenomenene man undersøker (Stratford og Bradshaw, 2014, s. 120). Siden jeg har valgt å studere én case, er

denne studien svært intensiv. Det har vært nødvendig på grunn av kompleksiteten i problemstillingene, og fordi jeg har ønsket å prioritere dybde fremfor bredde.

Bassey (1999, s. 58) klassifiserer casestudier med én case i tre ulike typer basert på hvilke mål man har for studien. Den første typen er casestudier der man søker å lage eller teste teori, og den andre typen er evaluerende casestudier. Den tredje typen, som Bassey kaller historiefortellende casestudier og Yin (1993) kaller deskriptive casestudier (i Bassey, 1999, s. 62) er den typen casestudie jeg har valgt. Jeg har fokusert på én case ut fra mål om en rik beskrivelse av kontekst som kan bidra til å nyansere teorien (Bassey 1999, s. 62). Styrken til studier med én case er at de er svært beskrivende og fokusert på kontekst (Shakir, 2002, s. 192).

Induktiv forskning kjennetegnes av at man tilnærmer seg verden uten hypoteser eller teorier, men produserer empiri først og utvikler teorier deretter, basert på analyser av empirien (Busch, 2013, s. 51). I deduktiv metode tar forskeren utgangspunkt i teorier og utvikler hypoteser, og produserer deretter empiri (Busch, 2013, s. 51). Induktiv metode innebærer dermed å gå fra empiri til teori, mens man i deduktive studier går fra teori til empiri (Busch, 2013, s. 51). Jeg har hatt en abduktiv tilnærming til prosjektet, som vil si en blanding mellom induksjon og deduksjon (Busch, 2013, s. 51). Før jeg valgte casen min, tok jeg utgangspunkt i teorier om bærekraftig utvikling og planleggingsteori og målkonflikten mellom jordvern og fortetting. Jeg hadde altså en deduktiv tilnærming til prosjektet (Busch, 2013, s. 51). Jeg hadde imidlertid ikke en hypotese som jeg ønsket å falsifisere, men ønsket å få en rikere forståelse av hvordan konflikter mellom ulike mål innenfor bærekraftig utvikling håndteres i sin kontekst. Etter å ha utforsket casen brukte jeg den til å endre, nyansere og utfordre min teoretiske tilnærming. Dermed er studien abduktiv, og har vært preget av en syklisk prosess mellom deduksjon og induksjon (Baxter, 2016, s. 138).

Casen er arealmessig begrenset til området som inngår i Områdeplan for Melhus sentrum (se Kart 3, Kapittel 2.3.3) og tidsmessig begrenset til perioden høsten 2016 til høsten 2019. Årsaken til denne areal- og tidsavgrensningen er at utgangspunktet for studien er behandlingen av Områdeplan for Melhus sentrum. Arealmessig er det imidlertid spesielt Gimsøya som blir analysert fordi dette arealet har vært kilde til en arealkonflikt som tydeliggjør og nyanserer spenningen mellom fortetting og jordvern.

4.3 Valg av metoder

De fleste casestudier produserer og analyserer data på flere måter, som observasjon, intervju og tekstanalyse (Taylor, 2016, s. 581). I denne studien har jeg produsert data ved hjelp av semi-strukturerte intervju, observasjon og sekundære kilder. Hovedproduksjonen av data er foretatt gjennom semi-strukturerte intervju (se Tabell 1) hovedsakelig fra et tre ukers langt feltarbeid i Melhus og Trondheim våren 2019. Til forskjell fra positivistiske studier, som etterstreber “sanne” beskrivelser av det studerte fenomenet, bruker jeg flere metoder for å oppnå en rikere og dypere forståelse av problemstillingene (Taylor, 2016, s. 587). Bruken av flere metoder (triangulering) er nyttig fordi metodene har hver sine styrker og svakheter. Ved å bruke flere metoder får man undersøkt det samme fenomenet med ulike ‘briller’ og dette gir grunnlag for en rikere beskrivelse av casen.

Tabell 1: Oversikt over metoder som er brukt i dette masterprosjektet. Kilder: Dunn (2016), Berg (2009).

Metode	Når	Hvorfor
Intervju	Feltarbeid mai og juni 2019; mai 2020	For å produsere data om forskjellige, subjektive meninger og opplevelser og fylle kunnskapshull som andre metoder ikke kunne avdekket
Sekundære kilder	Mai-oktober 2019; mai og juni 2020	For å forstå føringene som påvirker lokal arealplanlegging og for å følge planleggingsprosessen for Områdeplan for Melhus sentrum
Observasjon	Juni 2019	For å få en forståelse av dynamikken mellom politikerne og administrasjonen lokalt

4.3.1 Semi-strukturerte intervju

Semi-strukturerte intervjuer kjennetegnes av planlagt, men fleksibel intervjuing (Dunn, 2016, s. 158). Jeg har tatt utgangspunkt i intervjuguider før hvert intervju som er basert på informantenes roller (se Vedlegg 9.2), samtidig som informantene har formet gangen i intervjuene ut fra deres interesser og perspektiver. Jeg har valgt å benytte meg av denne metoden for å fylle kunnskapshull som andre metoder ikke kan avdekke. Intervjuene kan produsere forskjellige meninger og opplevelser om fenomenene og konteksten som jeg har undersøkt (Dunn, 2016, s. 150). En klar styrke er at intervjuer bidrar til å utforske hva informantene selv mener er relevant ut fra spørsmålene som stilles (Dunn, 2016, s. 151). For

å kunne svare på problemstillingene er det nødvendig å gå inn i opplevelsene av planprosessene og ulike syn på blant annet bærekraftig tettstedsutvikling, konflikt og konsensus. Jeg har vært avhengig av å snakke med menneskene som har vært involvert i planprosessene for å produsere disse dataene, og verken bruk av sekundære kilder eller observasjon kunne produsert liknende data.

4.3.1.1 Utvalg

Utvalget til studien er hovedsakelig basert på kriterieutvalg, som betyr at utvalget er basert på noen fastsatte kriterier. Kriteriet var at informantene har hatt noe å gjøre med Områdeplan for Melhus sentrum. Jeg bestemte meg tidlig for å avgrense utvalget til personer som har vært politisk eller administrativt involvert, og dermed ble blant annet privatpersoner og utbyggere utelukket. Denne avgrensningen ble gjort fordi jeg synes det er særlig interessant å undersøke forholdet mellom politikk og fag i planlegging, og hvordan spenninger mellom ulike hensyn ivaretas i dette rommet.

Ut fra disse kriteriene kontaktet jeg planleggere og ansatte i kommunen, samt en del av de ansatte hos Fylkesmannen. Flere informanter er siden kontaktet basert på anbefalinger fra andre informanter, etter 'snøballmetoden'. Dette gjelder blant annet informanten fra Fylkeskommunen. Snøballmetoden har vært svært nyttig fordi flere informanter har hatt mer oversikt enn meg over hvem som har vært mest involvert i planarbeidet for eksempel hos Fylkesmannen. I begynnelsen hadde jeg heller ikke fullstendig oversikt og forståelse av rollefordelingen mellom Fylkesmannen, Fylkeskommunen og kommunen. Informantenes kjennskap til disse institusjonene og forholdet mellom dem hjalp meg med å finne frem til rette vedkommende.

Som Tabell 2 viser ble det totalt gjennomført 12 intervjuer med til sammen 13 informanter. Utvalget består av informanter med posisjoner i kommunen, Fylkeskommunen og hos Fylkesmannen, samt lokalpolitikere i Melhus. De fleste intervjuene ble gjennomført fysisk i Melhus og Trondheim våren 2019. Disse varte fra omtrent 30 til 90 minutter, og ble gjennomført hjemme hos eller på kontorene til informantene, samt i Rådhusets kantine. De tre intervjuene som ble gjennomført på telefon og Skype, varte mellom 10 og 50 minutter. To av disse var oppfølgingsintervju, hvorav ett ble gjennomført på telefon og ett på Skype. Det

tredje var et telefonintervju med en informant jeg ikke fikk snakket med da jeg var på feltarbeid i Melhus. Alle intervjuene har blitt transkribert.

Tabell 2: Oversikt over informanter som har blitt intervjuet i forbindelse med studien.

Kode	Stilling/rolle	Type
K1	Planlegger i kommunen	Intervju
K2	Planlegger i kommunen	Intervju
K3	Ansatt i den administrative ledelsen i kommunen	Intervju
P1	Kommunestyrerepresentant	Intervju på telefon
P2	Kommunestyrerepresentant	Intervju
P3	Kommunestyrerepresentant	Intervju
P4	Kommunestyrerepresentant	Intervju; oppfølgingsspørsmål på telefon
FM1	Ansatt i klima- og miljøavdelingen hos Fylkesmannen	Intervju
FM2	Ansatt i landbruksavdelingen hos Fylkesmannen	Intervju sammen med FM5
FM3	Ansatt i kommunal- og justisavdelingen hos Fylkesmannen	Intervju
FM4	Ansatt i landbruksavdelingen hos Fylkesmannen	Intervju på Skype sammen med FM5
FM5	Ansatt i landbruksavdelingen hos Fylkesmannen	Intervju sammen med FM2; Skype sammen med FM4
FK1	Ansatt i avdeling for plan, næring og kulturminner hos Fylkeskommunen	Intervju

4.3.1.2 Produksjonen av data

I en konstruktivistisk-interaksjonistisk forståelse av intervjusituasjonen vil dataene som kommer ut av intervjuet være produsert av både meg, som intervjuer, og informant. Derfor vil dataene som produseres gjennom intervjuene ikke kunne sees på som uavhengige av intervjusettingen (Järvinen, 2005, s. 28). Dataene som er produsert i intervjuene er et resultat

av sosiale aktiviteter, der både jeg som intervjuer og informantene har formet svarene og spørsmålene gjennom rollespill og styring av inntrykk. Vi har forsøkt å presentere et “foretrukket selv” heller enn “et essensielt selv” (Järvinen, 2005, s. 28 og 31). Derfor vil materialet reflektere den konteksten meningene er produsert i.

Siden jeg har vært medprodusent av dataene, blir fokuset ikke bare på intervjuets meningsinnhold, men også meningsproduksjonen (Järvinen, 2005, s. 39). I samfunnsvitenskapene konstrueres virkeligheten gjennom de faglige brillene forskeren velger å ta på seg (Aase og Fossaskåret, 2010, s. 40). Man kan se at begrepsbruk og teoretiske innfallsvinkler endrer seg over tid. Det betyr ikke nødvendigvis at virkeligheten har endret seg. Det kan vel så mye være et tegn på endringer i den samfunnsvitenskapelige konstruksjonen av virkeligheten (Aase og Fossaskåret, 2010, s. 41). For denne studien betyr det at begrepsbruk og innfallsvinkler er formet av de ideene som preger tidsrommet studien er gjennomført i. For eksempel er geografifaget for tiden fokusert på bærekraftig utvikling og hvordan vi kan gjøre byer og tettsteder grønnere og mer bærekraftige. En agonistisk forståelse av konflikt har nylig kommet inn i planleggingsteorien.

4.3.1.3 Intervjusettingen

I feltarbeidet har jeg stilt omtrent samme spørsmål til alle informantene ut fra deres posisjon, men med noen endringer basert på deres rolle i planarbeidet. Jeg har utarbeidet en intervjuguide i forkant for å huske alle spørsmålene jeg har ønsket å få svar på (se Vedlegg 9.2). Informantene har til en viss grad fått styre samtalen og jeg har stilt oppfølgingsspørsmål dersom de har nevnt interessante ting som jeg ikke har vært oppmerksom på før intervjuet. Samtidig har jeg passet på å få svar på de spørsmålene jeg har forberedt.

Intervjuguidene ble endret og tilpasset etter hvert intervju, basert på svarene fra informantene. Dette kalles “kumulativ intervjuing” (Aase og Fossaskåret, 2010, s. 109). Det innebærer at intervjuer ikke nullstiller seg og later som at det forrige intervjuet ikke har skjedd.

Kunnskapen og informasjonen som har blitt produsert er brukt inn i neste intervju. For eksempel var jeg allerede interessert i Gimsøya-området før jeg dro på feltarbeid, men jeg valgte å ikke stille spørsmål om dette spesifikt i begynnelsen fordi jeg var usikker på om området faktisk hadde vært en kilde til konflikt. På bakgrunn av at flere informanter i de første intervjuene trakk Gimsøya frem på eget initiativ, stilte jeg etter hvert eksplisitte

spørsmål om Gimsøya. Intervjuguidene som er vist i Vedlegg 9.2 gir derfor kun tre eksempler basert på rollene til informantene, siden intervjuguidene har endret seg i løpet av hele feltarbeidet.

4.3.1.4 Hvordan skape trygge rammer?

Før jeg startet på feltarbeidet forutsatte jeg at informantene hadde mer kjennskap til Områdeplan for Melhus sentrum og planprosesser enn meg, og at de dermed skulle være komfortable i intervjusituasjonen og ha overtaket. Ved noen anledninger opplevde jeg likevel at informantene var usikre i intervjusettingen. En av informantene ba om å få alle spørsmålene på forhånd, og møtte opp til intervju med alle svarene på mine spørsmål skrevet ut på papir. I etterkant av intervjuet sa hen at det føltes som en eksamen. Da jeg prøvde å gå litt utenfor malen og spørre om andre ting enn det som ble sendt på forhånd, oppfattet jeg at informanten ble usikker og forsøkte å finne ut hvilket spørsmål jeg refererte til i sine papirer. Dataene ble i dette tilfellet stort sett produsert i forkant av intervjusituasjonen, og har derfor et mer skriftlig preg enn de øvrige intervjuene.

I og med at temaet jeg har undersøkt bærer preg av konflikt, er det forståelig at informanter ble usikre på min posisjon og min inngang til områdeplanen. Det har vært svært mange aktører involvert i utviklingen av områdeplanen, og den er en stor og kompleks. Jeg tror en del av informantene var usikre på om jeg var enige med dem i deres håndtering og syn på konfliktene. Jeg har prøvd å gjøre informantene mer komfortable i intervjusituasjonen, ved å innlede med de enkleste spørsmålene først, og trekke inn de vanskeligste spørsmålene etter hvert. I tillegg ble alle intervjuene gjennomført på informantenes hjemmebane, som regel på deres kontor. Det har nok ført til at en del av dem har følt seg mer komfortable enn dersom intervjuene ble gjennomført på et sted som var ukjent for dem. Utover dette synes jeg det var vanskelig å gjøre noe mer for å sørge for at informantene følte seg trygge på meg som intervjuer. Med mitt epistemologiske utgangspunkt er det uansett aldri mulig å oppnå et “riktig” svar i en intervjusetting. Sånn sett må de produserte dataene heller sees i lys av de refleksjonene jeg har gjort meg etter feltarbeidet.

4.3.2 Sekundære kilder

En stor del av alle planprosesser består av å utforme planbeskrivelser, plankart, bestemmelser og andre dokumenter. I tillegg journalføres innspill og kommentarer fra eksterne parter, som innbyggere og statlige aktører, på kommuners hjemmesider eller i deres datasystemer. Jeg har i stor grad brukt disse kildene for å finne frem historikk fra behandlingen av områdeplanen og andre relevante planer, undersøke hvem som har ment hva, og hvilke tema som har vært diskutert i forbindelse med Områdeplan for Melhus sentrum. I tillegg har jeg tatt i bruk nasjonale og regionale skriftlige kilder for å forstå rammene for arealplanleggingen i Melhus. Videre har jeg analysert hvilke diskurser som påvirker planleggingen. Dette kommer jeg tilbake til i Kapittel 4.4. En komplett liste av sekundære kilder er listet opp i Vedlegg 9.1.

Skriftliggjøringen har vært svært nyttig for å forstå kontekst og casen, men det har vært vanskelig å identifisere hvilke dokumenter som er relevante på grunn av den store saksmengden. Jeg har blant annet tatt i bruk eInnsyn for å finne Fylkesmannens brev til kommunen, men det er ikke sikkert jeg har klart å finne frem til alle relevante dokumenter. Jeg har også brukt kommunens nettsider for å finne plandokumenter, saker og vedtak, men en sak behandles ofte i flere møter. Det gjør det vanskelig å finne alle relevante dokumenter. For å nyttiggjøre seg av informasjonen som finnes i en slik planprosess, er det vært nødvendig med en del kunnskap om hvordan planprosesser fungerer.

Bruken av disse kildene har også begrensninger fordi det er vanskelig å få innsikt i hva som ligger bak det som finnes i skriftlige kilder. En del av disse kunnskapshullene, som ikke vises i plandokumenter, er tettet gjennom de semi-strukturerte intervjuene. En annen utfordring med skriftlige plankilder, er at konflikter eller uenigheter underveis, blant annet i behandlingen i Formannskapet, ikke nødvendigvis skrives ned. For at dette skal vises i saksframstillinger og vedtak må konflikter og uenigheter ha medført at partiene har fremmet forslag til vedtak i Formannskapet. Mange politiske diskusjoner vil enten bli tatt utenom den politiske behandlingen i Formannskapet eller i selve møtet i Formannskapet, men uten at det fører til nye forslag til vedtak.

4.3.3 Observasjon

Under feltarbeidet deltok jeg på to fysiske møter med Formannskapet, der blant annet Områdeplan for Melhus sentrum var oppe som tema. Under Formannskapsmøtene kan observasjonen karakteriseres som deltakende, da møtene var åpne for allmennheten og jeg deltok på linje med journalister og andre interessenter. Her fikk jeg observert en del av dynamikken mellom politikerne i Formannskapet, samt dynamikk mellom administrasjon og politikere, og hvilke typer tema som ble diskutert. Observasjon er brukt som et supplement til de andre metodene, og er hovedsakelig tatt i bruk for å få en forståelse av den politiske oppfatningen av og diskusjonen rundt områdeplanen. I tillegg har jeg sett opptak fra behandlingen av områdeplanen i Kommunestyret.

4.4 **Tolkning og analyse**

4.4.1 Tolkning av de produserte dataene

Store deler av datamaterialet som er produsert i denne studien, baserer seg på såkalt “dobbel hermeneutikk”, det vil si at jeg tolker informantenes tolkning av virkeligheten (Aase og Fossåskaret, 2014, s. 163). Informantene re-representerer virkeligheten i intervjuene gjennom begreper og ord, som jeg igjen må tolke betydningen av. Dette gir flere muligheter for misforståelser og feilinformasjon (Aase og Fossåskaret, 2014). En del av informasjonen jeg har produsert i samspill med mine informanter gjelder det som kalles huskedata, som vil si at informantene snakker om hendelser og handlinger som har skjedd tilbake i tid (Aase og Fossåskaret, 2014). Ikke bare kan informantene ha husket feil, men man tolker ofte fortiden i lys av nåtiden. For eksempel kan politikerne tolke vedtak som er gjort i fortiden enten positivt eller negativt i nåtiden på bakgrunn av holdningsendringer eller at man har hatt et godt eller dårlig valg i mellomtiden. I tillegg er det et problem at alle ord har nyanser og kan tolkes på mange ulike måter (Aase og Fossåskaret, 2014). Studien er i stor grad avhengig av å håndtere disse utfordringene.

For tolkningen av informantenes reproduksjon av fortiden, har det i denne studien vært vel så interessant å forstå hvordan de omtaler fortiden i lys av nåtiden. For eksempel var det interessant å få innblikk i informantenes syn på Gimsøya-området i nåtiden. Hvorvidt de har ment det samme tidligere har egentlig ikke vært relevant. Slik sett er det ikke nødvendigvis et

problem dersom informantene ikke husker nøyaktig hva som har skjedd, siden det nettopp er måten det beskrives på i nåtiden jeg har vært ute etter.

Det har vært viktig å være oppmerksom på hvordan ord og begreper tolkes av meg og informantene. Spesielt for begrepet bærekraftig utvikling har jeg prøvd å gå dypere inn i hvordan informantenes forståelse av dette i stedet for å ta utgangspunkt i en uuttalt felles forståelse. For andre begreper, som konflikt og enighet, har ordenes assosiasjoner vært nyttig for meg i tolkningen. For eksempel har jeg tolket det dithen at når ordet konflikt har gitt en negativ assosiasjon hos informantene, har jeg tolket dette som å stå i motsetning til agonistisk planleggingsteori der konflikt ses på som positivt.

4.4.2 Analyse av diskurser

I denne studien har jeg valgt å gjennomføre en analyse av diskurser med utgangspunkt i offentlige styringsdokumenter og de transkriberte intervjuene. Jeg har valgt ut enkelte avtaler og retningslinjer som legger føringer for lokal arealpolitikk i analysen. Begrunnelsen for utvalget er vist i Kapittel 2.2. Analysen av diskurser går ut på å identifisere sannhetsregimer (Berg, 2009) om hva bærekraftig utvikling betyr i Melhus og i en bredere kontekst, men med fokus på matjord og fortetting. Analysen av diskurser har bestått av å analysere de transkriberte intervjuene og de nasjonale og regionale føringene for lokal arealpolitikk, samt å identifisere sannhetene om fortetting og jordvern og forholdet mellom disse hensynene. Jeg har søkt å identifisere uoverensstemmelser, og sannheter som får andre perspektiver til å virke mangelfulle. Videre har jeg forsøkt å identifisere de transkriberte intervjuenes posisjon i forhold til deler av den bredere Diskursen (Dittmer, 2010). En full Diskursanalyse av hele den større samfunnsmessige konteksten og identifisering av blant annet sosiale kontekster, fraværende tilstedeværelse, makt og identiteter (Dittmer, 2010; Berg, 2009) er imidlertid ikke gjennomført fordi dette er en for stor, komplisert og tidkrevende oppgave å gjøre innenfor denne studien.

I analysen av diskurser så jeg spesielt etter hvordan informantene snakket om fortetting, hvorvidt og hvordan dette ble satt i sammenheng med matjord, og hvilke syn informantene hadde på spredt boligbygging. For det første så jeg etter om fortetting eller kompakt tettstedsutvikling ble tatt for gitt som bærekraftig. Dersom dette var tilfelle, så jeg på hvordan dette hang sammen med ivaretagelse av grønt- og jordbruksarealer. Deretter søkte jeg å finne

hvordan disse to hensynene kobles sammen i diskursen, og om det har vært noen uuttalte selvfølgeligheter eller logiske brister i disse resonnementene. Etter denne analysen basert på diskurser av transkriberte intervjuer, gikk jeg over til å se på hvordan dette hang sammen med regionale og nasjonale føringer for lokal politikk, og om det var noen av de lokale diskursene som passet eller ikke passet inn i det jeg har identifisert som den regionale/nasjonale diskursen. Siden disse overordnede dokumentene er skriftlige kilder og ikke egne intervjuer, er utgangspunktene for analysene ulike. Disse to nivåene av diskurser på lokalt og regionalt/nasjonalt nivå er likevel sett i sammenheng. Jeg har tatt utgangspunkt i at den hierarkiske planstrukturen sannsynligvis gir en (re)produksjon av den nasjonale diskursen lokalt.

4.5 Forskningsrigør

4.5.1 Overførbarhet og troverdighet

Generaliserbarhet, eller ekstern validitet, handler om i hvor stor grad funnene fra en case kan brukes til å forklare andre caser med samme fenomen (Baxter, 2016, s. 142). I kvantitative studier er det utvalgets størrelse og representativitet i forhold til populasjonen som avgjør om studien er generaliserbar. I denne studien er ikke utvalget for de semi-strukturerte intervjuene representativt for populasjonen, men den er likevel mulig å generalisere gjennom det Gobo (2004, s. 405) kaller generalisering av “the nature of a process”. Det vil si at man generaliserer karakteristikk ved en prosess, også kalt analytisk generalisering (Baxter, 2016, s. 142). Begrepet *overførbarhet* er kanskje et mer dekkende ord enn generalisering siden jeg ikke har tatt utgangspunkt i at det er antallet caser som betyr noe, men hvor troverdig casen min er (Baxter, 2016, s. 142).

Utgangspunktet for å velge casen har vært at casen har fremstått som en typisk case for en mulig konflikt mellom jordvern og fortetting. Siden tettstedet Melhus ligger i en landbrukskommune som opplever høy befolkningsvekst, har stedet vært et godt utgangspunkt. Videre har det vært nødvendig å ta utgangspunkt i en konkret planprosess for å si noe om håndteringen av konflikten, og derfor har jeg analysert håndteringen i Områdeplan for Melhus sentrum. Overførbarheten ligger i forsøket på å gi en rik beskrivelse av casen, og at konsepter og teori gjøres generelt nok til at det kan brukes til å forklare samme fenomen i andre lignende kontekster.

I denne studien har jeg tatt utgangspunkt i å sikre *troverdighet*. Dette følger en konstruktivistisk tilnærming til studien, heller enn de positivistisk ladde begrepene gyldighet og pålitelighet (Taylor, 2016, s. 586). En måte studien sikrer troverdighet på er gjennom bruken av flere metoder, kalt triangulering (Taylor, 2016, s. 586), som gjør at beskrivelsene av fenomen og kontekst blir rikere. Siden samtlige informanter i utvalget har vært involvert i områdeplanen gir dette troverdighet med tanke på beskrivelsene av planprosessen. Jeg har også sendt informantene de delene av studien der jeg gjengir informasjon fra dem. På den måten har jeg sørget for at de får innblikk i min tolkning av det de har sagt og hvilke begreper deres sitater og uttalelser blir satt i sammenheng med. De har kunnet kommentere eller endre på fremstillingene. Dermed har jeg forsøkt å sikre en så god gjenfortelling som mulig (Aase og Fossåskaret, 2014, s. 41). Samtidig har ikke dette nødvendigvis avdekket forskjeller i tolkningene av begrepene.

4.5.2 Refleksivitet og posisjonalitet

Gjennom feltarbeid, tolkning og analyse har jeg forsøkt å være *kritisk refleksiv*. Det innebærer å konstant være bevisst på forskningsprosessen og min egen rolle som forsker (Dowling, 2016, s. 34). Jeg har blant annet tenkt mye på hvordan jeg skal fremstille konflikten mellom fortetting og jordvern, siden dette kan være ganske betent lokalt. Jeg har gått ganske langt i anonymiseringen for å sørge for at informantene faktisk er anonyme (se Kapittel 4.6.3). Det har også vært nødvendig å være kritisk refleksiv i min tolkning av informantenes syn på bærekraftig utvikling. Jeg har selv en akademisk tilnærming til dette begrepet og har hatt mye om bærekraftig utvikling på universitetet, noe som i stor grad har formet min forståelse av hva begrepet betyr. Når informanter har sagt ting som ikke passer inn i min tolkning, har jeg merket at det har gitt en slags motstand i meg mot å faktisk skrive ned forståelsen av bærekraftig utvikling. Gjennom kritisk refleksjon har jeg åpnet mer opp for at det finnes flere innganger til, og forståelser av, dette begrepet enn det jeg har blitt opplært til.

Samtidig må jeg som masterstudent anerkjenne at hele studien er formet av meg og min *posisjonalitet*. Det vil si at perspektivene på og tolkningene mine av verden er formet blant annet av at jeg er en hvit, ung norsk kvinne, oppvokst i Vestvågøy kommune i Lofoten, men nå bosatt i Bergen (Mullings, 1999). Vestvågøy kommune er en av de største landbrukskommunene i Nordland. Jeg har vært engasjert i miljø- og klimaspørsmål siden jeg

flyttet til Bergen. I tillegg er jeg politisk engasjert. Dette og flere andre egenskaper og interesser har med stor sannsynlighet påvirket mine problemstillinger. Oppgaven som helhet er dermed en 'fokuset virkelighet' basert på denne posisjonaliteten (MacKian, 2010). Prosessen fra valg av problemstillinger, case og utvalg til hva jeg har fokusert på i de produserte dataene fra feltarbeidet er gjort av meg, med de ufullstendighetene og feiltolkningene det medfører. For eksempel er selve transkriberingen av muntlige intervjuer også en tolkning i hvordan man velger å skrive ned ufullstendige setninger, pauser og sukk. Når disse transkriberingene igjen skal kodes og kategoriseres, har jeg valgt ut det jeg finner interessant og det jeg mener går igjen i de transkriberte dokumentene. Imidlertid kan jeg ha oversett noe fordi det ikke passer inn i min idé om hva jeg skal skrive om. I tillegg er alt som blir sagt i fokus, og ikke det usagte. Det passive er det vanskeligere å fange opp (MacKian, 2010).

Bruken av «jeg» i analysen og diskusjonen er et bevisst valg og det er gjort for å nettopp fremheve at jeg som masterstudent har formet studien og vært del av dataproduksjonen. Jeg mener dette gir et eksplisitt uttrykk for at studiens fokuserte virkelighet er styrt gjennom meg og min oppfatning av bærekraft, jordvern og fortetting.

4.6 Ethiske refleksjoner og problemstillinger

4.6.1 I felt som "outsider"

I felt kan man i ulike settinger være mer eller mindre 'insider' eller 'outsider'. I mitt feltarbeid har jeg i større eller mindre grad vært 'outsider'. Jeg hadde blant annet aldri vært i Melhus før feltarbeidet og jeg har ikke kjennskap til lokal historie. Flere av temaene i studien var også nye for meg da jeg startet med feltarbeidet. På den andre siden har jeg ikke som intervjuer vært fullstendig 'outsider', da min posisjonalitet ikke er fryst, men dynamisk (Mullings, 1999). Jeg har beveget meg langs en akse mellom å være 'insider' og 'outsider', som vil skifte hele tiden i intervjusettingen. Dette påvirkes også av hvilken rolle jeg og informantene har inntatt og hvilke "foretrukne selv" vi har spilt for hverandre. Jeg har for eksempel prøvd å både være på "lag" med, og kritisk til, politikerne som har uttrykt at de har vært uenige med de bestående forståelsene av bærekraftig tettstedsutvikling. Begge måtene å forholde seg til informantene på har gitt ett dypere innblikk i deres forståelse av begrepet.

Alle intervjuene, bortsett fra tre, ble gjennomført i Melhus eller Trondheim kommune i løpet av en periode på under en måned. Jeg bodde i Trondheim under hele feltarbeidet. Da jeg skulle intervju informantene i Melhus tok jeg buss dit og dro som oftest rett tilbake til Trondheim. Selv om jeg gikk meg en tur i sentrumsområdet og ved jordet på Gimsøya og var i Melhus flere ganger, har det gjort at min kjennskap til stedet Melhus er begrenset. Uten bil var det også en utfordring å få utforsket så mye som jeg skulle ønsket. Dette har samtidig gitt meg mulighet til å være i Melhus med et blikk som utenforstående.

4.6.2 Maktbalanse

I mange av intervjuene var balansen mellom meg og mine informanter ujevn på en eller annen måte. Mange av de som jobber med planarbeid til vanlig har hatt mye større kjennskap til plansystemet generelt. Det har vært positivt, blant annet fordi jeg har kunnet stille ganske tekniske spørsmål uten å måtte forklare dem, og fordi flere informanter har lært meg en del om plansystemet underveis i intervjuene. På den andre siden har det ført til at jeg synes det har vært vanskelig å stille spørsmål ved informasjon som jeg syntes var uklar i intervjusettingen.

Siden alle informantene har vært involvert i utviklingen av Områdeplan for Melhus sentrum har de også hatt mye kjennskap til historikken i planprosessen. I tillegg har de hatt informasjon som ikke har blitt skriftliggjort i saksdokumenter og planer. Jeg leste meg opp på flere dokumenter i saken. Siden både politikere og administrasjon jobber med mange saker samtidig, har jeg nok vært mer oppdatert på og interessert i enkelte av detaljene i saken enn en del av informantene. Flere av politikerne har også en annen inngang til områdeplanen enn både meg og informantene som jobber i administrasjonene. Mens jeg har hatt en faglig inngang har politikerne en inngang som folkevalgte. Siden jeg har satt premissene for intervjuene, mens de har hatt stor kjennskap til lokalpolitikken og områdeplanen, har jeg hatt inntrykk av at maktbalansen i disse intervjusettingene har vært jevn.

4.6.3 Anonymisering

I denne studien har jeg valgt å gå langt i anonymiseringen av mine informanter. Et problem i studier med én case er at studien kan bli så intensiv at det er vanskelig å skjule identiteten til

informantene (Taylor, 2016, s. 592). Melhus er en mellomstor kommune i norsk sammenheng. Den er likevel liten nok til at personer som har en viss kjennskap til området kunne identifisert flere av informantene dersom jeg for eksempel hadde skrevet inn kjønn. Flere informanter har også flere “hatter” og de har vært involvert i planprosesser i kommunen på flere ulike vis. Jeg har bevisst valgt å kun presentere den “hatten” jeg baserte utvalget mitt på. Det gjør imidlertid at en reproduksjon av mine resultater vil være vanskelig. Anonymiseringen går dermed på bekostning av muligheten til å ettergå empirien fra studien.

Masterprosjektet er sendt til Norsk senter for forskningsdata (NSD), og alle informanter som ble intervjuet har gitt informert samtykke til å delta i studien. Informantene har fått utdelt et eget informasjonsskriv med kontaktinformasjon til både meg og mine veiledere, samt en forklaring på hva masterprosjektet går ut på (se Vedlegg 9.3). Studien har også fulgt retningslinjene og kravene til NSD, blant annet er kontaktinformasjon og navn lagret separat fra lydopptak og transkriberinger.

5 Analyse

I den første delen av dette kapittelet presenteres de ulike forståelsene av bærekraftig tettstedsutvikling som er identifisert i Melhus. Deretter diskuteres begrepet målkonflikt og hvordan målene om fortetting og jordvern håndteres lokalt. Til slutt vil planregimets påvirkning på håndteringen diskuteres, sett i lys av teoriene om agonistisk og kommunikativ planlegging.

5.1 Bærekraftig tettstedsutvikling er ensbetydende med fortetting

5.1.1 Et mangfoldig og tvetydig begrep

Informantene svarte variert på spørsmål om hva bærekraftig tettstedsutvikling er (se Tabell 3). Under dimensjonen økonomisk bærekraft ble næringsutvikling, et attraktivt sentrum og forutsigbarhet nevnt. Jeg har tolket forutsigbarhet som en viktig faktor for utbyggere og innbyggere i kommunen, og derfor lagt det under dimensjonen økonomisk bærekraft. Flere aspekter ved sosial bærekraft ble også trukket frem, blant å utvikle og ivareta stedsidentitet, å ha gode, varierte og funksjonelle bomiljø og gode møteplasser. Tilstrekkelig boligbygging ble også nevnt, og kan ses på som en måte å sikre økonomisk bærekraft på. Nok boliger kan også ses på som en del av den sosiale dimensjonen. Under miljødimensjonen trakk informantene frem knutepunktutvikling og fortetting, tilrettelegging for kollektiv og gange, nullvekstmålet, å ivareta matjord og grønnstruktur, sirkulærøkonomi, klimavennlige bygg og infrastruktur, samt å bygge spredt og i satellitter.

En del av svarene er vanskelige å kategorisere innenfor tredelingen av bærekraftbegrepet. For eksempel nevnte mange informanter i Melhus at man ønsker å utvikle alle tettstedene i kommunen. Opprettholdelse av skolestrukturen, å koble sammen Melhus sentrum, kvalitet i bygg og ivaretagelse av kulturminner ble også nevnt.

Mange av informantene ga ikke-uttømmende lister over hensyn som må ivaretas for å oppnå bærekraftig tettstedsutvikling. Flere av informantene nevnte ikke jordvern da jeg stilte åpne spørsmål om hva bærekraftig tettstedsutvikling er. Ved senere spørsmål om hvorvidt jordvern er en del av bærekraftig tettstedsutvikling, svarte samtlige som ble spurt om dette at jordvern også er en del av bærekraftig tettstedsutvikling. Det er uklart om det skyldes at de faktisk

mener jordvern er en del av bærekraftig tettstedsutvikling, om det skyldes spørsmålsstillingen eller at informantene har tenkt at det er det svaret jeg er ute etter. Svarene tyder uansett på at bærekraftig utvikling kan fylles med et mangfold av meninger, så mange at det gjør en fullstendig avgrensning utfordrende.

Tabell 3: Informantenes svar på hva bærekraftig utvikling er.

Økonomisk bærekraft	Sosial bærekraft	Miljømessig bærekraft
Næringsutvikling (P3, P4)	Utvikle og ivareta stedsidentitet (FK1)	Knutepunktsutvikling; fortetting (K1, K2, K3, P1, P2, P3, P4, FM1, FM2, FM3, FM5, FK1)
Attraktivt sentrum (P4)	Gode, varierte og funksjonelle bomiljø (K2, K3, P1, P4, FM3, FK1)	Tilrettelegging for kollektivt, sykkel og gange (K1, K2, K3, P3, FM2, FM5, FK1)
Forutsigbarhet (P1, P4)	Gode møteplasser (K3, P4, FK1)	Nullvekstmålet (FM1, FM2, P2)
		Ivareta matjord og grønnstruktur (K2, K3, P1, P2, P3, P4, FM1, FM2, FM3, FM5, FK1)
		Sirkulærøkonomi (FM2)
		Klimavennlige bygg og infrastruktur (K2)
		Bygge spredt; satellittutbygging (P2, P4)

Selv om jeg fikk svar fra alle om hva de mente bærekraftig utvikling består i, virket en del informanter usikre på hva jeg egentlig spurte om. Jeg måtte i noen tilfeller poengtere at jeg var ute etter deres forståelse av begrepet og ikke en universell definisjon. En av politikerne (P3) nevnte at bærekraftig tettstedsutvikling har blitt et moderne ord, og at hen syntes det var vanskelig å si hva det betyr. En ansatt i kommunal- og justisavdelingen hos Fylkesmannen (FM3) svarte også at hen synes bærekraftbegrepet er utfordrende, fordi det har så mange ulike betydninger. Andre informanter igjen, virket mer innforstått med begrepet. En av dem trakk selv frem tredelingen mellom økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft.

5.1.2 Den økorumlige diskursen

Selv om svarene på hva bærekraftig utvikling betyr reflekterer en stor bredde i forståelsen, var det spesielt fokus på miljødimensjonens aspekter (se Tabell 3). Fortetting rundt kollektivknutepunkt og kompakt by- og tettstedsutvikling preget svarene på hva bærekraftig tettstedsutvikling er hos informantene fra kommunen, Fylkesmannen og Fylkeskommunen. Samtlige av disse trakk frem fortetting eller knutepunktutvikling som en del av en bærekraftig tettstedsutvikling. Flere av dem nevnte dette som et av de viktigste elementene, slik som denne informanten fra Fylkeskommunen:

“Vi ønsker jo at kommunene skal hensynta de tingene som jeg nevnte i sted, spesielt dette med fortetting og kollektivtransport ... for Melhus sin del så er jo også jernbane en viktig bit.”

Informant fra avdeling for plan, næring og kulturminner hos Fylkeskommunen (FK1)

Innenfor denne diskursen er satellittutbygging ikke bærekraftig. Hovedårsaken til dette er at satellittutbygging blir sett på som gammeldags, fører til mer bilbasert tettstedsutvikling og krever mye areal. Informant FM5 poengterte at dersom man ikke bygger tett på de arealene man har, får man i neste omgang et veldig stort dokumentert behov for mer areal, og da flyter byggingen utover.

5.1.2.1 *Det kompakte idealet*

Synet på at bærekraftig tettstedsutvikling er ensbetydende med kompakt tettstedsutvikling ser ut til å være den gjeldende diskursen hos administrasjonen på lokalt og regionalt nivå. Dermed er diskursen i Melhus i tråd med beskrivelsen av den økorumlige vendingen (Knudsen, 2018) der areal blir sett på som en knapp ressurs. Jeg har derfor valgt å kalle denne diskursen for den økorumlige diskursen. Her favoriseres romlig sammentrekning fremfor romlig utbredelse (Knudsen, 2018). At den kompakte byen er symbolet på bærekraftig utvikling er ikke en ny diskurs, men en videreføring av et kjent mål om kompakte byer i norsk sammenheng (Hanssen m.fl., 2015). Denne diskursen reproduseres også gjennom nasjonale og regionale styringsdokumenter, som SPR-BATP, IKAP og byveksttalen. I byveksttalen gjør den seg gjeldende gjennom fokuset på “effektiv arealbruk” (Trondheim

kommune m.fl., 2019, s. 1), i SPR-BATP som målet om utvikling av kompakte byer og tettsteder og i IKAP som klimavennlig areal- og transportutvikling (se også Kapittel 2.2).

5.1.2.2 Matjordas rolle i den økoroimlige diskursen

En av utfordringene som følger med målet om fortetting (Hanssen m.fl., 2015), er hvordan jordvernet skal hensyntas samtidig. Dette kom spesielt opp i intervjuene med informantene fra landbruksavdelingen hos Fylkesmannen. Informantene beskrev hvordan SPR-BATP og byveksttaltalen kan være både positiv og utfordrende for jordvernet.

Fortetting blir innenfor den økoroimlige diskursen sett på som positiv for landbruksjorda *utenfor* sentrum. En av informantene (FM2) fra landbruksavdelingen hos Fylkesmannen mente at omfattende tillatelser til spredt boligbygging vil kunne være krevende for å ivareta matjorda. Hen mente at dersom en åpner for spredt bygging er det lett for at det baller på seg med flere hus. Den ene planleggeren i kommunen (K1) mente også at utfordringen med nedbygging av matjord i Melhus i større grad skyldes at det åpnes for mye for spredt boligbygging enn målet om fortetting. Ifølge informantene fra landbruksavdelingen gir de statlige planretningslinjene et ekstra argument for å ikke godta spredt boligbygging og dermed bygge ned matjord utenfor sentrum. Man kan argumentere for at en satellittutbygging kommer til å være bilbasert og at den derfor strider mot nasjonale føringer. SPR-BATP og IKAP har også et spesielt fokus på ivaretagelse av sammenhengende landbruksområder utenfor tettstedsgrensene, jfr. Kapittel 2.2.1 og 2.2.2.

Når det gjelder matjorda *i* og *rundt* sentrum, er matjordas rolle i diskursen mer utydelig. På den ene siden mente informant FM4 at retningslinjene kan være positive for den sentrumsnære matjorda fordi man sløser mindre med arealene i kommunen:

“Jeg tror flere og flere kommuner får opp øynene for behovet for å transformere og fortette og bruke- og ha mer parkeringskjellere, og ikke sløse med arealene ... Da sparer man jo det totale arealbehovet, sånn at det gir mindre press på jorda rundt, men så er det litt forskjellig fra plass til plass.”

Informant fra Fylkesmannens landbruksavdeling (FM4)

På den andre siden kan retningslinjene være utfordrende for det sentrumsnære jordvernet

enkelte steder, fordi det legger ekstra utbyggingspress på disse arealene. Da blir det også lettere for Fylkesmannen å gå med på omdisponering:

“Det er utfordrende i hvert fall for jordvernet, vi har noen eksempler på det, blant annet på Ler i Melhus. Der ble det et veldig trykk på å få omdisponert det som ligger helt ved siden av jernbanestasjonen, for eksempel, og med SPR-BATP har Fylkesmannen også lettere for å bli med på det. Jordvernet blir mer alene.”

Informant fra Fylkesmannens landbruksavdeling (FM5)

Jordvernets stilling i den økorumlige diskursen stemmer overens med funnene fra Hofstad (2012) om forholdet mellom kompakt by- og tettstedsutvikling og grønnstruktur og dyrka jord i fire kommuner i Norge og Sverige. Fortetting i og rundt og transformasjon av Melhus sentrum blir sett på som en strategi for å bevare sammenhengende landbruksområder *utenfor* sentrum. Hva som gjelder for matjord i sentrum og sentrumsnære områder, er en blind flekk i diskursen (Hofstad, 2012). Landbruksområdene i og ved sentrum *kan* nedprioriteres til fordel for knutepunktutvikling og kompakt tettstedsutvikling. Både SPR-BATP og IKAP anerkjenner denne spenningen, da begge styringsdokumentene legger føringer for hvordan avveiningen mellom fortetting og jordvern skal ivaretas. I SPR-BATP formuleres avveiningen som at jordvernet må veies opp mot storsamfunnets behov. Denne formuleringen i seg selv tyder imidlertid på at jordvernet ikke anses som “storsamfunnets behov”, men som en sektorinteresse som må veies mot andre, bredere samfunnshensyn. I IKAP åpnes det for nedbygging av matjord rundt kollektivknutepunkt. Knutepunktutvikling og et kompakt tettsted anses som viktigere enn jordvernet, og dette legger press på dyrka jord i sentrum og sentrumsnære områder. Føringene fra regionalt og nasjonalt hold legger opp til at håndteringen av motsetningene skal tas i hvert enkelt tilfelle på lokalt nivå.

5.1.3 Utviklingsdiskursen

Motvekten til den økorumlige diskursen er det jeg har valgt å kalle utviklingsdiskursen. Årsaken til det er fokuset på å utvikle hele kommunen. Denne diskursen er mindre fremtredende enn den økorumlige diskursen, og den strider mot deler av diskursen om kompakt tettstedsutvikling.

To av politikerne (P2 og P4) trakk frem spredt utbygging og satelittutbygging som bærekraftig. Politikerne var tydelig på at fortetting i sentrum var bærekraftig og ønskelig politisk, men de mente også at det var bærekraftig å bygge spredt, samt å utvikle tettsteder utenfor sentrumsområdene (satellitter). Innenfor denne forståelsen er boligbygging utenfor sentrumsområdene en måte å ivareta jordvernet på. Informant P2 nevnte at satelittutbygginga antakelig var en følge av landbruksdriften i sentrumsområdene og at det var en naturlig måte å bygge på for å kunne kombinere utvikling med jordvern. Informanten mente at kommunen blir mer og mer presset på å bygge tett på grunn av byveksttalen. Hen synes at man er for strenge i disse vurderingene og at folk bør få lov til å bygge spredt, selv om det utløser ekstra bilkjøring. Informant P4 mente kommunen kunne redusert presset på dyrka jord i sentrum dersom man hadde kommet tidligere i gang med regulering av Brekkåsen, et område som ligger 3-4 km sørvest for Melhus sentrum (rødt område vist som Gimsan på Kart 1). Hen mente kommunen burde bygge boliger i dalsidene, for å unngå nedbygging av matjord. I tillegg mente hen at spredt boligbygging er positivt fordi man får utnyttet eksisterende infrastruktur.

Denne diskursen innebærer en mindre sentralisert utvikling. Det kan være hensiktsmessig med hensyn til jordvern, men strider mot deler av målet med kompakt stedsutvikling. En mer desentralisert utvikling vil blant annet kunne føre til en mer bilbasert utvikling, og det vil bryte med byveksttalen. Ønsket om spredt boligbygging strider også mot den økorumlige diskursen når det gjelder synet på areal som en knapphet. Innenfor utviklingsdiskursen er det et uttalt mål at hele kommunen skal utvikles. Romlig utvidelse står sentralt, og er en videreføring av det Knudsen (2018) kaller 'den gamle romlige ordenen'. Om jordvernet faktisk ivaretas gjennom denne diskursen, avhenger av hvilke områder den spredte boligbyggingen skjer på. Det ligger matjord også utenfor tettstedene og kollektivknutepunktene i Melhus.

5.2 Hvordan håndteres målene om fortetting og jordvern lokalt?

Målet om kompakte tettsteder og målet om jordvern er en av de mest merkbare spenningene i bærekraftbegrepets miljødimensjon. Man kan også betegne denne spenningen som en målkonflikt. Hvordan håndteres denne målkonflikten mellom fortetting og jordvern i Melhus? I dette delkapittelet diskuteres først informantenes generelle svar på hvordan

målkonflikten håndteres i Melhus, sett i lys av Oseland og Haarstad (2018) sitt analytiske rammeverk for å forstå målkonflikter. Deretter presenteres to konkrete eksempler på hvordan målkonflikten har blitt håndtert i dette tilfellet. Videre diskuteres det hvorvidt dette stemmer overens med teorien om at målkonflikter ofte håndteres og kommer til syne på lokalt nivå. I tillegg blir begrepet målkonflikt diskutert som analytisk begrep.

5.2.1 Fortetting og jordvern kan være i konflikt

I Melhus har diskursen om kompakt tettstedsutvikling og fortetting rundt kollektivknutepunkt i stor grad påvirket forståelsen av bærekraftig tettstedsutvikling, som vist i Kapittel 5.1. Det har også påvirket vektingen mellom jordvern og fortetting rundt kollektivknutepunkt. Flere av informantene fra Fylkesmannen peker på at fortetting rundt kollektivknutepunkt og jordvern er to av målene som oftest må veies opp mot hverandre og kommer i konflikt med hverandre innad i SPR-BATP. Noen av informantene fra Fylkesmannen og Fylkeskommunen trakk også frem begrepet målkonflikt når de snakket om konflikten mellom jordvern og fortetting, som informanten fra klima- og miljøavdelingen:

“Den her målkonflikten som vi har vært inne på med det å bygge sentrumsnært og dyrkamark ... den er kjempevanlig. Det er billige områder som ligger egentlig rett til, sånn i forhold til å bygge tett, nært. Samtidig skal prisen være høy på dem i forhold til at her skal vi levere på dyrkamark som vi spesielt i Trøndelag har mistet veldig mye av.”

Informant fra Fylkesmannens klima- og miljøavdeling (FM1)

Informanten fra Fylkeskommunen var tydelig på at det er en kjent målkonflikt mellom fortetting og jordvern, og at jordvernet ofte håndteres på en konfliktfylt måte i kommunene. Hen mente imidlertid at Melhus er en av kommunene som er svært bevisst på det å ta vare på matjorda. Det kan likevel være vanskelig når jordvernet skal veies opp mot andre hensyn:

“... likevel så er det klart at skal du få til fortetting så er det noe med det, det er ikke enkelt - du må gjøre noen valg, da, sant.”

Informant fra avdeling for plan, næring og kulturminner hos Fylkeskommunen (FK1)

En av politikerne (P3) mente at argumentasjonen fra “sentralt” ikke henger på greip. Hen beskrev at en først får beskjed om å fortette rundt kollektivknutepunktet, fordi man ønsker at folk heller skal ta kollektivtrafikk enn å kjøre bil. Det går ut over dyrka jord. Men hvis kommunen prøver å bygge utenfor der det er dyrka jord, oppe i dalsidene, får kommunen innsigelse på at det er for langt unna sentrum fordi folk må kjøre dit.

En annen politiker (P2) mente at det ikke har vært noen store konflikter eller uenigheter om vektingen mellom hensynene lokalt, men at man har kranget mye med Fylkesmannen om dette spørsmålet. Hen mente Fylkesmannen har en klipp-og-lim-variant av samordning, der de ulike sektorene skriver uttalelser som er helt motsatte av hverandre, fordi de ivaretar forskjellige hensyn. Dette sendes deretter ut som ett dokument. Informanten mente at Fylkesmannen i for liten grad mekler med seg selv og sier hvilket hensyn som skal vektes mest:

“Hva er viktigst for Fylkesmannen å stå på når det gjelder Melhus, er det landbruksjorda eller er det nullvekstmålet, hva skal da veie tyngst?”

Lokalpolitiker i kommunestyret i Melhus (P2)

Hen mente vektinga ofte bør gjøres på et annet nivå, slik at kommunen kan forhandle med systemmann fra Fylkesmannen. Ifølge informanten er de statlige føringene vanskelige å forholde seg til, spesielt fordi staten er så fragmentert.

Fylkesmannens representanter på sin side mente at samordningen fungerer bra. Informanten fra klima- og miljøavdelingen forklarte at Fylkesmannen har mange roller, og skal forsøke å ivareta et kobbelt tema, som vassdrag, grønnstruktur, dyrkamark, fortetting, boforhold for barn og unge, og støy- og luftforurensning. Informanten påpekte at det oppstår mange målkonflikter, men at de ansatte bryner interesser mot hverandre internt slik at en kan tale med en tunge utad. Informanten fra kommunal- og justisavdelingen mente at det kun sendes ut ett svar fra Fylkesmannen og at det gjøres avveininger som går på bekostning av noen interesser. Informant FM2 fra landbruksavdelingen informerte om at en er blitt flinkere til å finne omforente og gode løsninger over avdelingsgrensene, selv om de enkelte involverte avdelingene kanskje ikke er helt fornøyd med resultatet.

Svarene fra informantene kan brukes som utgangspunkt for å anvende Oseland og Haarstads (2018) analytiske rammeverk for å forstå målkonflikter. Dette rammeverket kan tydeliggjøre

to forklaringer på hvorfor målkonflikten mellom fortetting og jordvern rundt sentrum oppstår (se Tabell 4). Studien vil ikke gå nærmere inn på materielle interesser, siden verken utbyggere eller bønder er intervjuet.

Tabell 4: Analytisk rammeverk for å forstå målkonflikten mellom ivaretagelse av sentrumsnær matjord og fortetting rundt kollektivknutepunkt, basert på Oseland og Haarstad (2018).

	Diskurser/tankesett	Institusjoner
Jordvern	Dyrka jord må ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon (jordloven, § 9)	Landbruksavdelingen hos Fylkesmannen
Kompakt tettstedsutvikling	Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder (SPR-BATP)	Klima- og miljøavdelingen hos Fylkesmannen

Forklaringene fra informantene hos Fylkesmannen og Fylkeskommunen på målkonflikten mellom fortetting og jordvern kan ses i lys av Oseland og Haarstads rammeverk. De peker på at man både ønsker å verne matjord og fortette. Noen identifiserer en konflikt eller uoverensstemmelse innad i SPR-BATP, andre forklarer målkonflikten med at man har to ulike mål som er vanskelige å forene. Sistnevnte forståelse kan forklares som to diskurser eller tankesett som står i motsetning til hverandre: målet om kompakte byer og tettsteder på den ene siden, som blant annet beskrevet i SPR-BATP, og målet om vern av dyrka jord i jordloven på den andre siden (se Tabell 4). Målkonflikten innad SPR-BATP, som også er belyst i kapittel 5.1.2, kan skyldes at denne diskursive målkonflikten er manifestert i retningslinjene.

Ifølge Oseland og Haarstad (2018) kan målkonflikter også forklares ut fra institusjoner eller institusjonell logikk. Flere av politikerne opplever hvordan institusjonell logikk bidrar til å forsterke målkonflikten mellom jordvern og fortetting. Klima- og miljøavdelingen og landbruksavdelingen sine faglige hensyn er i utgangspunktet motstridende og deres interne logikk forsterkes av at dette er to avdelinger hos Fylkesmannen. Det at SPR-BATP også har en tosidighet i seg når det gjelder sentrumsnært landbruk, kan føre til en slags institusjonalisering av tvetydigheten som sendes nedover i det hierarkiske plansystemet. Opplevelsen av Fylkesmannens manglende samordning hos en av politikerne kan tale for at målkonflikter ofte kommer til syne og må håndteres på lokalt nivå. For å vurdere om dette

stemmer vil jeg i det videre gå gjennom et spesielt interessant område fra behandlingen av Områdeplan for Melhus sentrum, nemlig Gimsøya.

5.2.2 Gimsøya

I kapittel 5.2.1 er to forklaringer på målkonflikten mellom kompakt tettstedsutvikling og jordvern blitt presentert, både som en konflikt mellom forskjellige tankesett eller diskurser, og som et resultat av institusjonell logikk. For å vise hvordan målkonflikten *håndteres* i en konkret sak, har jeg tatt utgangspunkt i Gimsøya, som ble introdusert i kapittel 2.3.3. Dette området ble trukket frem i intervjuene om behandlingen av områdeplanen.

5.2.2.3 *Planleggenes forhold til Gimsøya*

En av planleggerne i kommunen (K1) forklarte at da arbeidet med områdeplanen startet opp i 2016, meldte TOBB interesse for å bygge boliger. Man så at området allerede var omregulert fra LNF til offentlig tjenesteyting. Etter flere vanskelige diskusjoner, blant annet internt med landbruksinteressene i kommunen, endte man opp med å foreslå å omdisponere arealet fra tjenesteyting til bolig på grunn av samfunnsinteressene ved å utvide sentrum. Informanten påpekte at dette er den eneste utviklingsretningen kommunen har, med unntak av fortetting på allerede bebygd areal:

“... altså Melhus sentrum, hvis vi skal utvide arealmessig, så er det kun det området egentlig som peker seg ut for større utbyggingsformål. Går vi nordover eller sørover så støter vi med en gang borti dyrkamark.”

Planlegger i kommunen (K1)

Informanten mente det formelt sett går minimalt med matjord, fordi et annet areal skal tilbakeføres til landbruk og det omtalte arealet allerede er satt av til et annet arealformål enn landbruk. Samtidig anerkjente informanten at en i praksis tar matjord fordi arealet fortsatt er i drift.

Den andre planleggeren påpekte at kommunen med Gimsøya-prosjektet legger opp til at det skal bygges rundt det største knutepunktet i kommunen og at området ligger sentralt til i

forhold til andre viktige målpunkt. Området er pekt ut som utviklingsretning i planer siden 90-tallet. Da jeg spurte om man ikke kunne fortette i eksisterende sentrum, svarte informanten at en del av poenget med områdeplanen er å se øst- og vestsiden av Gaula i sammenheng.

5.2.2.4 Fylkesmannens syn på saken

Da Fylkesmannen ble gjort oppmerksom på forslaget om omdisponering til bolig, mente han i utgangspunktet at kommunen hadde tilstrekkelig med sentrumsnære arealer avsatt til bolig. Kommunen hadde heller ikke dokumentert behovet for nytt boligareal tilstrekkelig. Flere informanter hos Fylkesmannen trakk frem at kommunene ofte planlegger for langt høyere befolkningsvekst enn det som estimeres av SSB. Dersom det er høy befolkningsvekst frem til 2040 vil befolkningstallet i Melhus kommune øke med rundt 4 000 personer (SSB, 2020b). Områdeplanen gir rom for bygging for 7 800 personer i sentrumsområdet (Melhus kommune, 2018, s. 40).

Informant FM3 beskrev at det i henhold til jordloven skal mye til for å omdisponere arealer fra dyrka jord til bolig, næring og fritid. Det er enklere å omdisponere til offentlige formål på grunn av samfunnsnytt. Informanten mente det ble opplevd som at kommunen brukte meklingsresultatet i KPA-behandlingen som en anledning til å omregulere fra offentlig formål til bolig. I første omgang stilte Fylkesmannen seg derfor negativ til forslaget.

Etter flere møter mellom kommunen og Fylkesmannen, blant annet i Regionalt planforum og samrådsmøter, valgte Fylkesmannen å ikke fremme innsigelse til omdisponeringen. Fylkesmannen fremmet i stedet faglig råd om tilbakeføring, noe kommunen kan velge å overse. Informantene fra Fylkesmannen var tydelige på at en forventer at kommunen forholder seg til utfallet av planprosessen fremover og ikke legger opp til ytterligere ekspansjon av tettstedet. Dette kommer også tydelig frem av deler av Fylkesmannens konklusjon i brev til kommunen 25. januar 2019:

“Med bakgrunn i SPR-BATP om utvikling av kompakte tettsteder, samt hensynet til kommunens lokale handlingsrom vil fylkesmannen etter en helhetsvurdering ikke fremme innsigelse til B5 som foreslått fra Fylkesmannens avdeling for landbruk. Det er likevel utfordrende at areal som et resultat av en avklart planprosess på bakgrunn

av mekling om kommuneplanens arealdel blir frigitt grunnet kommunens behov for offentlig formål, nå foreslås endret til et formål med lavere samfunnsnytte (boligformål). Dette bidrar etter fylkesmannens vurdering til et økt press på dyrka jorda i kommunen. Fylkesmannen vektlegger at kommunen gjennom pågående prosesser har gjort prioriteringer og avklart videre ønsket utviklingsretning for boligbygging. Fylkesmannen forutsetter samtidig at en omgjøring av område for tjenesteyting i kommuneplanens arealdel til boligformål, dermed medfører at ytterligere areal til bolig og tjenesteyting på Gimsøya ikke er til stede.”

Begrunnelsene for å ikke fremme innsigelse var ifølge informantene at forslaget er i tråd med SPR-BATP og at det er riktig å fortette på disse arealene. En av informantene fra landbruksavdelingen (FM5) mente også det var lettere å gå med på omdisponeringen siden arealet allerede var avsatt til noe annet enn LNF. Hen forklarer at når arealet ikke lengre er avsatt som LNF (grønt), er det enklere å omdisponere det til et annet formål senere:

“... det er skummelt det her når du gir lillefingeren eller at du gir dette til rødt areal da. Altså det er noe annet enn landbruk fra før ... da sitter det nok litt lettere å gi det til noe annet formål også, enn hvis det hadde vært grønt nå når vi begynte, jeg tror det.”

Informant fra landbruksavdelingen hos Fylkesmannen (FM5)

Flere av informantene mente det er sannsynlig at utfallet ble påvirket av prosessen med byvekstavtalen, fordi denne la ekstra press på at kommunen måtte avsette areal i nærheten av knutepunktet.

Noen av informantene fra landbruksavdelingen er litt misfornøyd med utfallet. Informant FM2 fra landbruksavdelingen svarer på spørsmål om hvordan det endte opp med at man ikke ga innsigelse, med at valg blir tatt og det må de forholde seg til, men at det heldigvis er god takhøyde for diskusjoner i embetet. FM4 sa underveis i intervjuet om deler av Gimsøya at *“den skoletomten skulle jo absolutt ikke ha gått, det er vi jo enige om”*. Informant FM5 omtalte områdeplanen som hard for matjorda på grunn av Gimsøya-området.

5.2.2.5 Politisk behandling

Da områdeplanen skulle vedtas politisk hadde altså kommunen og Fylkesmannen hatt dialog og diskusjoner om Gimsøya-området. Fylkesmannen hadde valgt å trekke sin innsigelse og fremmet et faglig råd om tilbakeføring av området til LNF. Jeg spurte derfor politikerne hva de mente om Gimsøya og ba om begrunnelse for hvorfor dette arealet skulle utvikles.

Flere av politikerne mente det er overraskende at kommunestyret fikk lov til å sette av arealet til bolig i planprosessene i 2002 og 2010. Flere av informantene satt heller ikke i kommunestyret på den tiden.

Informant P2 pekte på at Gimsøya har den beste matjorda i Melhus, og at det sånn sett var dumt å omdisponere arealet. Samtidig sa informanten at Gimsøya-området har skole, idrettsanlegg og barnehage i nærheten, og med tanke på nullvekstmålet og tilrettelegging for sykling og gange er det et bra sted å bygge ut. Før eller siden tror politikerne at arealet ville blitt omdisponert uansett. Politikerne konkluderte med at hen mener det er riktig å bruke området til bolig i dag, med tanke på de føringene som kommer i fra staten og med veksten i Melhus.

Informant P4 mente i motsetning til P2 at man ikke burde satt av arealet på Gimsøya til bolig dersom det hadde kommet forslag om å omdisponere fra LNF i dag. Hen mente imidlertid at planleggingen hadde kommet for langt til å følge landbruksavdelingens anbefaling om å tilbakeføre området til LNF.

En av de andre politikerne (P3) trodde at arealet som var satt av til skole hadde blitt tilbakeført til LNF. Jeg forklarte at det nå er satt av til bolig, og spurte hvorfor det ikke er tilbakeført, hvorpå politikerne svarte at hen tror kommunen ville påtatt seg erstatningsansvar.

Da jeg spurte den fjerde politikerne (P1) om omdisponeringen i områdeplanen, måtte jeg forklare en del før hen forsto hvilket areal jeg snakket om og at omdisponeringen gjelder for områdeplan-prosessen. Hen påpeker at involveringen med Fylkesmannen var administrasjonen sin jobb på dette nivået. Selvsagt leser politikerne det som kommer fra Fylkesmannen og en ser noen faglige råd der, som kommunen kan velge å ta hensyn til eller ikke. Hen mente at en kommune som har god tro på seg selv og egen selvråderett ønsker å bestemme selv.

Politisk ser det dermed ut til å være blandet oppmerksomhet om omdisponeringen av Gimsøya-området i behandlingen av områdeplanen. En av politikerne har vært bekymret for erstatningsansvar. Ifølge informant FM4 fra landbruksseksjonen hos Fylkesmannen, er det først når en får utarbeidet reguleringsplan at man kan bli erstatningspliktig. Da kan tiltakshaver ha krav på erstatning for kostnaden forbundet med planarbeidet, men ikke for tapt gevinst på utbyggingen. Arealer som er avsatt i KPA er ikke regulert, og arealene kommunen har fått faglig råd om å tilbakeføre har man dermed ikke vært erstatningspliktig for. Misforståelsen her tyder på at man politisk ikke har vurdert seriøst å tilbakeføre boligområdet til LNF og dermed ikke sjekket om man faktisk er erstatningspliktig. I protokoller og direktesending fra behandlingen av områdeplanen, er det heller ingenting som tyder på at omreguleringen har vært diskutert politisk verken i Formannskapet eller ved behandlingen i Kommunestyret.

5.2.2.6 Videre utvidelse av sentrum

Når det gjelder spørsmålet om videre utvidelse av sentrum, legger områdeplanen føringer for videre utviklingsretning gjennom bruk av bestemmelsesområde for landbruk, som beskrevet i Kapittel 2.3.3. Ifølge planbeskrivelsen er det ikke foreslått bestemmelsesområde på Gimsøya, fordi dette anbefales å være retningen for utvidelse av sentrum i et lengre tidsperspektiv enn områdeplanen (Melhus kommune, 2018, s. 15). Den ene planleggeren i kommunen (K2) forklarte at områdene som kun er regulert som LNF på Gimsøya, kan være videre utviklingsretning dersom det behøves utbygging om 30-40 år. Dette skyldes plasseringen mellom eksisterende boligområder, skole, barnehage og idrettsområder og andre formål. I tillegg har Gimsøya ligget inne i overordnet plan tidligere som utviklingsområde som alternativ til å gå lengre sør eller nord for sentrum.

Ifølge informanter fra landbruksavdelingen har ikke denne “grønne streken” vært et diskusjonstema i møtene mellom Fylkesmannen og kommunen. Melhus har tidligere lagt inn en slik sone i KPA fra 2014, fordi noen av grunneierne sør for sentrum ønsket å verne jordbruksarealene sine. I KPA var det imidlertid ikke satt av ekstra vern for arealene i nord, slik det nå ligger i områdeplanen. Informant FM5 mente det er positivt at kommunen har lagt inn bestemmelsesområdet, selv om det gir noen områder sterkere vern enn andre. Det blir en sluttstrek for utvidelse av sentrum og et signal om at man ikke vil bygge utover dette.

Informant FM2 påpekte at kommunen selv har sagt at de ikke ønsker å omdisponere dyrkamarka som ligger utenfor bestemmelsesområdene.

Informant FM4 var tydelig på at det er snakk om en veldig lang tidshorisont før det eventuelt blir aktuelt eller nødvendig med mer omdisponering. Ifølge informanten har kommunen stort potensial gjennom fortetting og transformasjon i de planene som foreligger, og det bør være lenge til det blir en ny konflikt om dyrkajord i sentrum:

“... per nå så kommer vi til å være ganske knallhard dersom de foreslår noen ting der ja, det må vi kunne si, fordi det er ikke noe reelt behov.”

Informant fra landbruksavdelingen hos Fylkesmannen (FM4)

Når det gjelder politikerne, ser det ikke ut til å være spesielt stor bevissthet rundt skillet mellom rene LNF-områder og områder som også er bestemmelsesområde landbruk. Da jeg spurte informant P1 om forskjellen, svarte hen at hen ikke visste hva det betydde. Hen burde ha visst, i og med at hen var med på å vedta dette. Hen mente også at Kommunestyret ikke har vært spesielt bevisst på dette skillet. Informant P4 kan heller ikke huske at det var diskusjon om dette. Informant P1 påpeker at det er mange detaljer i planene og at det er administrasjonen som har det store overblikket. Ifølge politikeren ligger det i sakens natur at politikerne må spørre om det de er usikre på. Dersom de ikke spør, har de stilltiende godtatt det de vedtar. Politikeren mener man ikke har bundet opp fremtidige kommunestyre til å bygge ned eller omdisponere noe areal fremover på grunn av dette skillet, selv om man til en viss grad binder opp fremtidige kommunestyre gjennom planarbeid. Om noe mer skal omdisponeres må det tas en vurdering ut fra den situasjonen man er i.

Det er også uklart om det egentlig er politisk enighet om utviklingsretningen av Melhus sentrum. På spørsmål om dette, svarer politikerne både fortetting, utvikling av Gimsøya, utvikling av Brekkåsen, Brubakken, Melhustunet og Gimse. Ingen av politikerne pekte på akkurat de samme områdene, selv om noen ble nevnt av flere. Flere av politikerne så ut til å være enige om at man *ikke* ønsker å utvide sentrumsområdet i andre retninger, spesielt ikke sørover, på grunn av dyrkajorda som ligger der.

5.2.3 Kompakt utvikling prioriteres fremfor jordvern

Basert på omdisponeringen av deler av Gimsøya ser det ut til at den økorumlige diskursen står sterkt i Melhus. Samtidig som man i Områdeplan for Melhus sentrum legger opp til fortetting av eksisterende areal, har det kompakte idealet gått på bekostning av hittil ubebygde matjord. Rent planteoretisk er området allerede omdisponert og ikke vedtatt nedbygd i denne omgangen, men landbruksavdelingen hos Fylkesmannen har vært spesielt tydelig på at det strengt tatt ikke var nødvendig å bruke Gimsøya-arealeet til bolig. Selv om Melhus kommune ikke har fulgt kravene til SPR-BATP om analyser av befolkningsvekst og potensialet for fortetting og transformasjon av eksisterende områder, har de fått tillatelse til omreguleringen på bakgrunn av SPR-BATPs krav om utvikling av kompakte tettsteder. Slik sett har den utydelige statusen til sentrumsnær matjord i den økorumlige diskursen i dette tilfellet ført til at man har gått bort fra en mulig regulering tilbake til LNF.

Bestemmelsesområdene for landbruk kan ses på som en sone som både gir sterkere og svakere vern. I KPA ble det lagt inn en hensynssone for landbruk fordi en del grunneiere ønsket sterkere vern av deres sentrumsnære matjord. Her ble sonen først og fremst brukt for å fremme vern. I runden med områdeplanen har den "grønne streken" blitt endret, og det ser ut til å ha blitt lagt inn administrativt for å gi føringer for utvikling av sentrum 30-40 år frem i tid. Slik sett har sonen i denne omgangen på ett vis gitt et svakere vern for deler av den sentrumsnære matjorda. Den grønne streken kan gi forventninger om nedbygging innenfor streken, altså områdene uten bestemmelsesområde, i et lengre tidsperspektiv. Den ene politikerens var imidlertid veldig tydelig på at man ikke har vedtatt en fremtidig omdisponering. Likevel er det et poeng, slik hen også er inne på, at et kommunestyre gir føringer for senere kommunestyre gjennom planarbeid. Dermed kan fremtidig kompakt tettstedsutvikling gå på bekostning av fremtidig sentrumsnært jordvern. Det er derfor problematisk at et så viktig strategisk valg ikke er løftet opp tydeligere til politisk nivå.

En undersøkelse i Norge rundt fortettingsprosesser fra 2013-2014 kartla hvilke motstridende hensyn ulike aktører opplever lokalt. Basert på et spørreskjema sendt til plansjefer, ordførere og nestledere i planutvalg (lokalpolitikere), samt et utvalg private utbyggerbedrifter, fant Hanssen og Hofstad (2015, s. 238) at et av de vanligste motstridende hensynene i arealplanleggingen er boligbehov, boligbygging og økonomisk inntjening satt opp mot verneinteresser, som jordvern og naturområder. Ifølge undersøkelsen opplevde politikerne og plansjefene at det som oftest er økonomiske interesser og utbyggingsinteresser som vinner

frem i slike saker (Hanssen og Hofstad, 2015, s. 241). Selv om studien her har tatt utgangspunkt i at fortetting av Gimsøya er begrunnet i målet om miljømessig bærekraft, ser denne casen ut til å gå inn som nok et eksempel på at boligbygging prioriteres foran jordvern.

Funnene i denne casen er også liknende det Vinge (2018) konkluderer med i en analyse av diskursene rundt jordvern i Trondheim. Hun fant at nedbygging av matjord i Trondheim ble forsvart diskursivt med bakgrunn i at boligbygging nær kollektivknutepunkt er en del av kampen mot klimaendringene (Vinge, 2018, s. 23). Bak dette argumentet lå imidlertid også en økonomisk motivasjon, der politikerne ønsket at folk skulle bosette seg i Trondheim i stedet for nabokommunene, blant annet for å sikre skatteinntekter. Selv om matjord i Norge har et veldig sterkt juridisk vern, tyder studien på at jordvernet står svakt i lokalpolitikken (Vinge, 2018).

I forskningsprosjektet EVAPLAN, som har evaluert den reviderte plan- og bygningsloven av 2008, har en også sett på hvordan spenningen mellom vekst og vern har blitt ivaretatt i kommunene. Prosjektet har blant annet sett på hvordan innsigelser praktiseres fra Fylkesmannen eller andre sektormyndigheter. Tidlig dialog, gjennom for eksempel Planforum, er ment å forebygge og forhindre konflikt eller innsigelse i lokalt planarbeid (Hanssen, 2018b, s. 342). Dersom dette ikke fører frem, er innsigelser et viktig virkemiddel for å sikre nasjonale og regionale interesser. De siste årene har det imidlertid vært et politisk mål for regjeringen å begrense bruken av innsigelser for å øke det kommunale selvstyret, og dette har gitt seg utslag i en klart lavere innsigelsesandel på saker som gjelder naturmangfold, friluftsliv, landskap og grønnstruktur siden 2014 (Hanssen, 2018b, s. 345). En av årsakene synes å være at innsigelsesmyndighetene lar være å fremme innsigelser de ellers ville fremmet (Hanssen, 2018b, s. 346). En kan i så fall stille spørsmålsteget ved om plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og jordlovens intensjoner er ivaretatt (Hanssen, 2018b, s. 346).

På bakgrunn av sin evaluering av innsigelsesordningen anbefaler EVAPLAN-prosjektet blant annet at man bør presisere når hensynet til lokalt selvstyre skal tre inn, hvor mye vekt man skal tillegge det og at man bør begrunne hvorfor og hvordan man vektlegger lokalt selvstyre (Hanssen, 2018b, s. 359). Dette må gjøres for å hindre at endringen i innsigelsesordningen går på bekostning av naturmangfold- og jordvernhensyn. I denne casen har Fylkesmannen i brev til kommunen av 25. januar 2019, vist til både SPR-BATPs krav om utvikling av kompakte tettsteder og *hensynet til kommunens lokale handlingsrom* som begrunnelse for å

ikke fremme innsigelse. Det gjør det vanskelig å vite i hvor stor grad valget om å ikke fremme innsigelse har blitt påvirket av økt vektlegging av lokalt selvstyre. En tydeliggjøring av hvorfor og hvordan man legger vekt på lokalt selvstyre ville vært positivt for transparens, og for å kunne vurdere hvordan endringen i innsigelsesordningen har påvirket natur og jordvern totalt sett.

5.2.4 Målkonflikten håndteres, men synliggjøres ikke nødvendigvis

Ifølge Oseland og Haarstad (2018) kommer ofte målkonflikter til syne og må håndteres på lokalt nivå. Denne casen gir en nyansering av dette. I planleggingsprosessen oppsto det en konflikt mellom kommunen og Fylkesmannen om arealformålet for deler av Gimsøya. Etter dialog mellom partene ble man enige om omdisponering fra offentlig formål til boligformål. I etterkant er konflikten tilsynelatende 'løst', og den har ikke nådd til overflaten igjen verken i Formannskapet eller Kommunestyret. Politikerne har i intervjuene vært betydelig mindre observant på Gimsøya som et diskusjonstema enn de ansatte hos kommunen og Fylkesmannen har vært.

Videre utvidelse av sentrum ser heller ikke ut til å ha vært diskutert politisk, selv om forskjellen mellom rent LNF-område og bestemmelsesområde landbruk gir føringer for videre sentrumsutvikling i flere tiår fremover. Betydningen av denne forskjellen er enda mindre diskutert enn omdisponeringen, og Fylkesmannen har ikke gått mot forslaget. Politikernes manglende debatt omkring utviklingsretning tyder enten på at man ikke har forstått hva forskjellen innebærer, at alle politikerne har vært enige i administrasjonens forslag, eller at man rett og slett ikke har vært oppmerksom på dette.

Som vist i Kapittel 5.2.1 har flere av informantene vært bevisst på målkonflikten mellom matjord og fortetting. Ut fra SPR-BATP og andre førende styringsdokumenters forhold til matjord og fortetting, kan man også forvente at målkonflikten blir synlig i Melhus. Denne casen tyder imidlertid på at målkonflikten ikke nødvendigvis fører til en åpen og synlig konflikt lokalt. Det er mer presist å si at målkonflikten først kommer til syne som konflikt når en eller flere parter identifiserer den og velger å politisere den. Fortetting og jordvern er dermed en målkonflikt som *potensielt* kan være i konflikt med hverandre lokalt. Gimsøya ble en konflikt da Fylkesmannen valgte å motsette seg kommunens planer, men forble tilsynelatende 'løst' fordi ingen av politikerne valgte å motsette seg planene da de ble

behandlet. I dette tilfellet har det heller ikke kommet reaksjoner fra grunneiers side på omdisponeringen, siden bonde og utbygger har hatt felles interesse av at området ble avsatt til boligformål. Målkonflikten mellom fortetting og jordvern er dermed *håndtert* på lokalt nivå, til dels som åpen konflikt, men mest i det skjulte.

Siden målkonflikten mellom jordvern og fortetting ikke nødvendigvis blir synlig lokalt, er det nødvendig å diskutere selve begrepet nærmere. Slik Oseland og Haarstad (2018) bruker begrepet, tar de det nærmest for gitt at en målkonflikt alltid vil være kilde til en synlig konflikt lokalt. Samtidig defineres begrepet ut fra at man har konflikter mellom ulike mål for *samfunnsutviklingen i bred forstand* (Oseland og Haarstad, 2018, s. 64). Det virker urimelig å definere utelukkende *lokale* konflikter mellom ulike mål som en målkonflikt. En tar tilsynelatende utgangspunkt i en definisjon på målkonflikt som gjelder på et eller flere nivå høyere enn det rent lokale. Divergensen i nivå mellom skalaen målkonflikter defineres ut fra og hvor man forventer å se dem, gir en merkelig spenning når man skal undersøke målkonflikter i spesifikke caser. I denne casen blir man stående igjen med en del spørsmål. Hva skyldes det hvis man ikke ser en forventet synlig konflikt på bakgrunn av en målkonflikt? Skyldes det at konflikten er usynliggjort, tyder det på at konflikten ikke eksisterer i den konteksten man har undersøkt, eller betyr det at konflikten man har undersøkt egentlig ikke er en målkonflikt? Selve begrepet bidrar til en forventning om konflikt på lokalt nivå som ikke kan forklares ut fra definisjonen av en målkonflikt, som er konflikter mellom mål i samfunnsutviklingen som helhet. Kanskje bør begrepet brukes analytisk på et annet nivå enn det lokale. Alternativt kan man snakke om en *målspenning* eller *målmotsetning* heller enn en *målkonflikt*.

5.3 Konsensus eller konflikt?

Som vist i Kapittel 5.2.4 er målkonflikten mellom fortetting og jordvern håndtert som konflikt og i det skjulte. I dette kapittelet blir planregimets forhold til konflikt og konsensus diskutert. Informantenes refleksjoner om konflikt, konsensus og arealplaner, vil bli sett i sammenheng med kommunikativ og agonistisk planleggingsteori. Teoriene vil også bli brukt til å diskutere analysene i Kapittel 5.1 og 5.2.

5.3.1 “Vi søker ikke konflikter, vi søker enighet”

På spørsmål om i hvor stor grad man ønsker å oppnå enighet i planleggingsprosessene om hva et areal skal brukes til, spurte en av planleggerne (K2) først retorisk “*enighet, med hvem?*”. Planleggeren påpekte at en ønsker å oppnå en helhetlig plan, der man har enighet mellom kommunen og andre myndigheter, samt grunneiere og naboer. Det er imidlertid vanskelig å oppnå enighet en så stor plan:

“... i sånne store planarbeid som vi holder på med nå, så er det vanskelig fordi at alle har sine ønsker og alle har sine agendaer ... Det er litt sånn der, enighet- det er ofte ikke enighet, men du må liksom sno deg mellom veldig mange forskjellige ønsker og fag og, ja. Det er ganske komplekst, da”

Planlegger i kommunen (K2)

Informanten påpekte at en helst vil unngå mekling eller oversendelse til departementet, men at man av og til kan ende opp med faglig uenighet eller at politikerne ikke er enig med andre myndigheter. Når det først er flere hensyn som må avveies mot hverandre eller når andre myndigheter fremmer innsigelser, sa den andre planleggeren (K1) at man forsøker å løse dette gjennom kontakt og dialog med alle aktører, samt at man stiller i Regionalt planforum og andre møter. Om man ikke blir enige, er det enten krav til prosess gjennom plan- og bygningsloven, eller så kommer uenighetene opp til politisk behandling (K3).

Informant FM2 fra landbruksavdelingen var tydelig på at de ikke er konfliktfokusert, men har veldig god dialog. Informanten fra klima- og miljøavdelingen hos Fylkesmannen svarte at det er særdeles viktig for dem at man blir enige i planleggingsprosessene om hva ulike areal skal brukes til. Hen la til:

“Vi søker ikke konflikter, vi søker enighet, men vi må ha enighet innenfor rammene av nasjonal politikk.”

Informant fra Fylkesmannens klima- og miljøavdeling (FM1)

Planprosessene kan være preget av en del tautrekking, der Fylkesmannen vektet interesser annerledes enn kommunene. Ifølge informanten ønsker man å være tidlig ute og å være tydelige i planprosessene, for eksempel i Regionalt planforum der kommunene kan møte opp og informere om hva de har tenkt tidlig i prosessen. Ifølge informanten gis det

høringsuttalelser der Fylkesmannen signaliserer hva man ikke synes er bra dersom en ser at noe strider mot nasjonale hensyn. Videre kan man gjennom dialog jobbe seg gradvis frem mot konsensus. Til slutt kan man likevel ende opp med å være uenige. Da finnes det rutiner på hvordan dette håndteres, blant annet med meklingsinstituttet der man forhandler med kommunene. Dersom man ikke blir enige, går saken til departementet og en får en sentralpolitisk avgjørelse.

Også informant FK1 fortalte at man ønsker enighet og intenst prøver å unngå mekling og innsigelse, men at det av og til er umulig å unngå uenighet selv om man er tidlig ute og har god dialog:

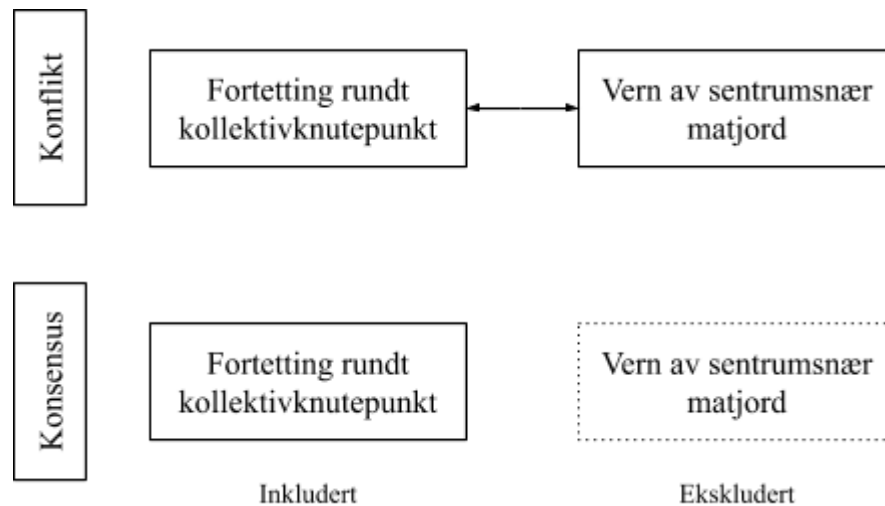
“Er det konflikt, så er det konflikt.”

Informant fra avdeling for plan, næring og kulturminner hos Fylkeskommunen (FK1)

Informantene har altså gjennomgående fokus på at man ønsker å oppnå konsensus i planprosessene. Normativt ser det derfor ut til at det kommunikative idealet er gjeldende. I arealplanlegging der man skal definere et eller flere arealformål i en plan, forutsetter en dermed at det skal finnes én felles allmenn interesse, og at tilstrekkelig dialog vil legitimere hva denne felles allmenne interessen er. Samtidig er det flere informanter som i praksis anerkjenner at konsensus ikke alltid er mulig. Spesielt den ene planleggeren ser ut til å ha forståelse av konsensus som mulig ekskluderende, midlertidig og omstridt, da hen snakket om “å sno seg” mellom forskjellige hensyn og fag for å oppnå “enighet” som ikke er enighet (et eksempel på dette er illustrert i Figur 5).

Selv om konflikter anerkjennes, ser de ikke ut til å oppfattes som en produktiv kraft eller som noe ønskelig i planprosessene. Informantene refererer gjennomgående til dialog og ‘permanente’ løsninger på konflikter, gjennom å vise til planprosesser etter plan- og bygningsloven eller at avgjørelser må tas politisk. Pløger (2017) er kritisk til disse løsningene fordi man da har en forståelse av konflikt som en kamp mellom fiender heller enn motstandere, og fordi man fortsatt søker en fullstendig og permanent konsensus. Ifølge agonister bør man i stedet for å se på konflikter som unyttig og tidskonsumerende, utnytte deres produktive og innovative kraft. Flere av konfliktene bør altså fremheves underveis i planprosessene, *før* mekling med Fylkesmannen eller behandling i kommunestyret.

Som vist i Kapittel 5.2.1 er flere av informantene svært tydelig på at jordvern og fortetting rundt kollektivknutepunkt er to hensyn som kan være i konflikt med hverandre. Likevel har ikke konflikten mellom jordvern og fortetting vært spesielt synlig i forbindelse med Områdeplan Melhus, jfr. Kapittel 5.2.4. Det at planregimets mål er konsensus og konflikter ses på som destruktive, kan forklare hvorfor målkonflikter som man kan forvente skal gi en åpen konflikt, ikke synliggjøres og løftes frem. Det er rett og slett liten grunn til å synliggjøre konflikter i plansystemet. I stedet tildekkes de når de anses som håndtert.



Figur 5: Gitt at man må prioritere ett mål, vil konsensus om den ene løsningen se omtrent slik ut innenfor en agonistisk forståelse av konsensus som alltid-ekskluderende og midlertidig.

5.3.2 Arealplaner som konsensus

Informantene har svært forskjellige forståelser av arealplanene som styringsdokument. Mens noen av dem snakket om vedtatte planer som en kontrakt, mente andre at planer er levende dokumenter som endrer seg med tiden. Flere av informantene hos Fylkesmannen og Fylkeskommunen omtalte vedtatte arealplaner som kontrakter og var frustrerte over lokalpolitikeres mangel på oppfølging av vedtatte planer:

“Så dispensasjoner er altfor utbredt. Det er selvfølgelig en mulighet som er gitt, men sett fra vår side så er det et problem når stat og kommune møtes og blir enige om og omforent om en overordnet plan som sier at her skal det bygges og her skal det ikke bygges, så kommer det ganske fort dispensasjonssøknader. Vi vil likevel bygge der og

der, så blir det sånne klatter, og så mister du helhetsperspektivet.”

Informant fra Fylkesmannens klima- og miljøavdeling (FM1)

Informanten fra Fylkeskommunen påpekte at man ofte opplever at planene følges i større grad dersom man har hatt en god og grundig prosess, men at det likevel gjerne kommer dispensasjoner. Ifølge informanten kan ting komme opp igjen som dispensasjoner fordi man ikke fikk igjennom viljen sin i planprosessen. Hen mente det er spesielt viktig med oppdatert KPA, slik at avveininger tas i dette planarbeidet:

“Så vi oppfordrer til at de (kommunene) skal ha oppdaterte kommuneplaner og arealdeler og at de sikrer uenigheter, avveininger og målkonflikter gjennom dette arbeidet.”

Informant fra avdeling for plan, næring og kulturminner hos Fylkeskommunen (FK1)

En av politikerne (P1) var også opptatt av at mye av vitsen med planlegging faller bort dersom man legger opp til å få dispensasjoner senere. Hen forsøkte å få en grunnleggende felles forståelse av løsningene som ble valgt i områdeplanen, slik at planen står seg i mange kommunestyre fremover. Om man ikke klarer å få til det, vil utviklingen av Melhus sentrum bli dårlig og tilfeldig.

På den andre siden mente en av lokalpolitikere (P2) at det bør være enklere å dispensere for å kunne bygge spredt. Hen mente det er vanskelig å planlegge hvor den spredte boligbyggingen kommer og at det derfor er vanskelig å få dette inn i overordnede planer. Hen omtalte arealplaner som levende dokumenter som endrer seg, og bør endre seg raskt, for å kunne holde tritt med utviklingen i samfunnet. Også P3 har en slik oppfatning av arealplaner:

“... dispensasjoner, det er stort sett politikernes måte å kunne styre på. Først så vedtar vi en kommuneplanens arealdel, og så dukker det opp ting.”

Lokalpolitiker i kommunestyret i Melhus (P3)

Informantenes svar reflekterer to svært ulike forståelser av hvor dynamisk en plan er, og dispensasjonenes rolle i plansystemet. Forståelsen av planer som kontrakter er grunnleggende konsensusbasert. En tar da utgangspunkt i at konsensus til en bestemt tid og et bestemt rom er gyldig også når bakgrunnen for konsensus er endret. To av politikerne har et annet syn på

planene, som overlapper med en agonistisk forståelse av at en ren konsensus aldri er mulig. Selv om man har vedtatt en KPA eller en annen plan, er det en midlertidig, ekskluderende og omstridt enighet. En dispensasjon kan dermed forklares som et forsøk på å inkludere det ekskluderte. Det at dispensasjonsadgangen i det hele tatt eksisterer i plansystemet, tar dermed også høyde for at visse deler av en plans konsensus er midlertidig eller ufullstendig.

En agonistisk forståelse av konsensus setter dermed dispensasjonsadgangen i KPA i et annet lys og gir en mulig forklaring på hvorfor noen av politikerne har et så annerledes forhold til dispensasjoner enn de andre informantene. Som vist her og i Kapittel 5.3.1 har man administrativt et sterkt ønske om konsensus og å løse eventuelle konflikter gjennom dialog og prosesser med basis plan- og bygningsloven. To av politikerne ser imidlertid ikke ut til å dele ønsket om å løse alle konflikter gjennom planarbeid. En mulig forklaring er at de ikke får gjennomslag i disse prosessene, slik informanten fra Fylkeskommunen sikter til. En annen forklaring er at politikerne ikke godtar premisset om at konsensus alltid vil være mulig, inkluderende og evigvarende. Informant P2s syn på hvorfor det bør være enklere å dispensere for å bygge spredt heller mot det siste.

Samtidig er det uklart hva som egentlig er agonismens praktiske alternativ til 'rent' konsensus om et arealformål i planprosesser. Innenfor agonismen refererer Mouffe (2005, s. 52, i Pløger, 2017) til at man må oppnå en konfliktfylt konsensus, et symbolsk rom mellom legitime meningsmotstandere. Hva innebærer dette i praksis? Hillier (2003) gir et svar på hvordan man kan forholde seg til konfliktfylt konsensus i planleggingen. Hun peker på at man ikke bare må se på hva planer er, men også hva de *ikke* er. Gimsøya-vedtaket er for eksempel *ikke* ivaretagelse av matjord. Man blir da oppmerksom på at det ikke går an å eliminere det ekskluderte (Hillier, 2003, s. 54). Eller som en av politikerne sikter til angående spredt boligbygging: Kommuneplanens arealdel i Melhus legger *ikke* til rette for spredt boligbygging, dette må derfor løses gjennom dispensasjoner. Pågående diskusjoner om hva en plan *ikke* er kan dermed gi et mer konkret og praktisk svar på hvordan man kan forholde seg til en konfliktfylt konsensus i plansystemet.

Sager (2018, s. 102) hevder at det er vanskelig å se hvor stort praktisk skille det er mellom Mouffes konfliktfylte konsensus og konsensusforståelsen i kommunikativ planlegging. Han referer til nødvendigheten av meta-konsensus heller enn full enighet om substans og mener at det kommunikative idealet og deliberative prosedyrer er et normativt mål og ikke noe som er realistisk i praksis. Healey (2003, s. 114) poengterer at konsensus alltid må undersøkes nøye

for påvirkning fra gjeldende diskurser og praksiser, og mener konsensus er sårbart, ufullstendig og tvilsomt. Kanskje er det liten forskjell mellom den agonistiske og kommunikative forståelsen av hvorvidt konsensus er mulig, for det ser ikke ut til at kommunikative teoretikere mener dette er mulig i praksis. Den største forskjellen er idealet. *Bør det være konflikt i planarbeidet? Skal man søke oppnå en permanent konsensus gjennom deliberative prosedyrer, eller skal man nå en konfliktfylt konsensus som stadig utfordres?*

Deliberative prosedyrer slik Sager (2018) argumenterer for, ligger uten tvil nærmere dagens planleggingspraksis i Melhus enn det stadige utfordringer av de etablerte sannhetene gjør. Deliberative prosedyrer innebærer muligens mer og bredere dialog og involvering enn i dag, men i stort er de en videreføring og forsterking av konsensusstyring og det kommunikative idealet. På den andre siden er det vanskelig å se for seg akkurat hvilke implikasjoner stadig utfordring og konflikt gir for plansystemet i praksis. Områdeplan for Melhus sentrum er vedtatt. *Bør denne konsensusen etter en agonistisk forståelse utfordres konstant? Hvordan vil det fungere når man skal styre etter en plan som man aldri legger bak seg, men hele tiden stiller spørsmålsteget ved? Som Gualini (2015) er inne på: Dersom det eneste demokratiske er å være i opposisjon og konsensus aldri er mulig, hvordan kan da planlegging være demokratisk?*

Legacy m.fl. (2019) er kritisk til en generalisering av forholdet mellom konflikt og konsensus, og mener at man ikke bør se på enten konflikt eller konsensus som mer ønskelig enn den andre. Konflikt kan brukes til å marginalisere allerede marginaliserte grupper, mens konsensusstyring kan videreføre undertrykkende strukturer (Legacy m.fl., 2019, s. 275). Man bør derfor analysere det politiske i hva som foregår i og mellom konflikt og konsensus (Legacy, m.fl., 2019, s. 277). For å overføre dette til planlegging, bør man ikke ta utgangspunkt i at man ønsker *enten* konsensus *eller* konflikt. I noen tilfeller vil det være nødvendig med konflikt for å få frem forskjeller, i andre tilfeller vil det være nødvendig å søke konsensus for å få fremgang. Siden planleggingspraksisen i dag er såpass konsensusstyrt, kan en se for seg at man *før* planvedtak aksepterer mer konflikt.

6 Overordnet diskusjon

Frem til dette kapitlet har studien forsøkt å svare på de tre underproblemstillingene som ble presentert i Kapittel 1.1. Slik det er redegjort for i Kapittel 5.1, er det hovedsakelig to diskurser om hva bærekraftig tettstedsutvikling innebærer i Melhus. Den ene er den økologiske diskursen der det kompakte idealet står sterkt og fortetting kan prioriteres fremfor sentrumsnært jordvern. Den andre er utviklingsdiskursen der man ønsker både fortetting og spredt boligbygging, samt vern av sentrumsnær matjord.

Kapittel 5.2 har vist hvordan de iboende motsetningene mellom fortetting og jordvern er håndtert i arbeidet med Områdeplan for Melhus sentrum. Det ene eksempelet er fra Gimsøya, der et område ble foreslått omdisponert fra fremtidig tjenesteyting til bolig. Fylkesmannen var i utgangspunktet negativ til denne endringen, men trakk likevel sin innsigelse på bakgrunn av at området egnet seg til fortetting. Det andre eksempelet omhandler hvordan målkonflikten har blitt håndtert administrativt rundt spørsmålet om videre utviklingsretning for Melhus sentrum.

Håndteringen av konflikten på Gimsøya og mangelen på synlig konflikt om videre utviklingsretning for sentrum, er som vist i Kapittel 5.3 påvirket av ønsket om konsensus og at konflikt ikke anerkjennes som en produktiv kraft i planarbeidet. Dette har medført at den iboende motsetningen, eller målkonflikten, mellom fortetting rundt kollektivknutepunkt og vern av sentrumsnær matjord stort sett er håndtert i det skjulte og administrativt. Etter åpen konflikt mellom kommunen og Fylkesmannen om Gimsøya-området, ble konflikten håndtert og ikke løftet til overflaten igjen i politisk behandling. En måte å håndtere iboende motsetninger på er dermed å håndtere dem som uproduktive og uønskede elementer i planarbeidet.

Dette kapitlet vil forsøke å bruke analysen til svare på den overordnede problemstillingen: *Hvordan kan bærekraftbegrepets iboende motsetninger håndteres i lokal arealplanlegging?*

6.1 Demokratiunderskudd som følge av konsensusstyring

Planleggingsteorien rundt demokrati, konflikt og konsensus tar i stor grad for seg konflikt mellom dagens liberale institusjoner og politikere på den ene siden og innbyggere og sosiale bevegelser på den andre. Med andre ord er det ofte snakk om forholdet mellom makt,

kunnskap og konflikt i møtet mellom nedenfra-og-opp-initiativer og myndighetene (Gualini, 2015; Pløger, 2004; Healey, 2003; Fainstein, 2000). I og med at det reelt demokratiske i agonismen er at det politiske subjektet er i opposisjon til og konstant stiller spørsmålsteget ved den etablerte, hegemoniske liberale ordenen (Gualini, 2015) er det kanskje ikke så rart at fokuset i agonistisk planleggingsteori er på dette skillet mellom sosiale bevegelser og institusjoner. Det gir imidlertid en del utfordringer for hvordan agonistisk planleggingsteori skal brukes når man søker å ivareta aktører eller hensyn som ikke har sin egen stemme.

I denne casen har de sentrale partene i konflikten, matjorda og klimaet, ikke sin egen stemme. Matjorda kan i seg selv aldri bidra til agonisme eller konflikt. Matjorda blir i stedet tatt til forsvar gjennom andre aktører, som Fylkesmannen i kraft av å være av nasjonal interesse. En kan derfor diskutere om målkonflikten mellom jordvern og fortetting faktisk er grunnlag for det som regnes som en 'ekte' konflikt i agonismen. I og med at Fylkesmannen er en del av forkjemperne for den hegemoniske diskursen om hva bærekraftig tettstedsutvikling innebærer i Melhus, kan man se på Fylkesmannen som en del av det bestående, en del av den liberale ordenen som bør utfordres. Dermed er ikke Fylkesmannen i dette tilfellet den rette utfordreren og konflikten er ikke 'ekte'. Hva om en av politikerne hadde motsatt seg planene om omdisponering av Gimsøya? Politikerne er et produkt av den aggregative demokratiske modellen, de er i hvert fall ikke politiske subjekter som står på utsiden imot systemet, og er vel dermed også en del av den liberale ordenen. Vil da heller ikke en konflikt mellom politikere og administrasjon være 'ekte'? Dersom det er tilfellet, er det da mulig å konkludere med om man vil prioritere matjord eller fortetting på demokratisk vis? Slik sett er det ensidige fokuset på sosiale bevegelser en svakhet i agonistisk planleggingsteori. Dersom det kun er aktører som kan stå opp for seg selv som kan skape konflikt og demokrati ved å være i opposisjon til det bestående, er det uklart hvordan klima, natur og miljø kan ivaretas med mindre dette forsvares gjennom sosiale bevegelser.

Dersom en tar utgangspunkt i at det er ønskelig med konflikter også mellom administrasjon og politikere, og innad i myndighetsapparatet, hvordan kan en da se for seg en økt demokratisering av plansystemet? Slik plansystemet fungerer i dag, har kommunestyret vide fullmakter til å avgjøre konflikter over arealinteresser (Winge, 2013, s. 404-405, i Aarsæther og Hanssen, 2018, s. 200). Imidlertid er planlovgivning, plansystemets oppbygning og innsikt i måten det fungerer på veldig kunnskapskrevende. Det er lite opplæring i dette både generelt i befolkningen og i folkevalgtopplæringen (Aarsæther og Hanssen, 2018, s. 187). Det vil

derfor være svært forskjellig utgangspunkt blant representantene i kommunestyrene til planleggingen lokalt. Misforholdet mellom fagkunnskap og vedtaksmakt løses som regel ved at administrasjonen legger frem saker, inkludert innstillinger, til politikerne. Det er så politikerne som formelt sett gjør vedtak (Aarsæther og Hanssen, 2018, s. 187). Systemet fordrer at fagfolkene i administrasjonen ikke bare kan sitt fag, men at de også har politisk teft, og kan oversette fagterminologi og hovedlinjer i planforslagene til et språk som politikerne forstår.

For at dagens deling mellom administrasjon og politikk skal fungere, er det derfor nødvendig å løfte relevante konflikter til overflaten slik at politikerne kan gjøre en reell avveining. Et eksempel på et vedtak som er av en slik karakter, er avgjørelsen om videre utvidelse av sentrum ved bruk av bestemmelsesområde landbruk i områdeplanen. Dette er et teknisk, men viktig punkt for videre utviklingsretning av sentrum. Basert på analysen i Kapittel 5.1 kunne en forventet at den hegemoniske diskursen om hensynet til kompakt tettstedsutvikling som viktigere enn jordvernet, ble utfordret politisk av utviklingsdiskursen. Som vist i Kapittel 5.2.4 er det imidlertid uklart om det politiske vedtaket om videre utvidelse av sentrum er diskutert og forstått politisk. Det er i hvert fall ikke dokumentert som et stridstema.

Flere informanter, spesielt fra Fylkesmannen, var svært bevisst på målkonflikten mellom fortetting og jordvern. Avveiningen mellom ulike hensyn er likevel tatt administrativt, i stedet for å bli løftet politisk, slik plan- og bygningsloven legger opp til. I stedet er det behandlet som et teknisk-rasjonelt anliggende. Planleggerne i kommunen vil ikke ha et insentiv for å løfte denne debatten, siden konsensusstyring preger plansystemet i Melhus (jf. Kapittel 5.3). Innenfor det kommunikative rasjonale er det irrasjonelt å åpne for konflikt siden konflikt ses på som tidskonsumerende og destruktivt (Pløger, 2017, s. 270). Resultatet i dette tilfellet er at administrasjonen lokalt har foreslått å bygge ned matjord på Gimsøya, mens Fylkesmannen har godtatt det og politikerne har vedtatt det. Utviklingsretning for Melhus sentrum har blitt endret administrativt og vedtatt politisk uten debatt. Målkonflikten mellom fortetting og jordvern er dermed i stor grad håndtert administrativt og i liten grad gjennom politisk behandling.

Dette er problematisk, ikke bare fordi politikerne ikke diskuterer konfliktene eller avveiningene i planarbeidet, men fordi det også gjør at de ikke ansvarliggjøres for de vedtakene som blir fattet. Slik Pløger (2004, s. 79) sikter til, kan konsensusstyring ses på som en måte å undertrykke strid og konflikt på og en metode for å forhindre offentlige diskusjoner

og konflikter i planleggingen. Når det gjelder videre utvidelse av sentrum hersker det usikkerhet rundt hvorvidt politikerne fullt ut har forstått det de har vedtatt. Dersom man i politisk behandling hadde fått presentert flere alternativer måtte politikerne tatt aktivt stilling til spørsmålet, noe som hadde ansvarliggjort dem i større grad.

Samtidig som det synes nødvendig med synliggjøring og repolitisering av en del konflikter, er det uheldig med en svart-hvitt tilnærming til eller dikotomisk forståelse av konflikt og konsensus. Slik Legacy m.fl. (2019) sikter til er sosiale bevegelser og innbyggere avhengig av både å være i konflikt mot undertrykkende strukturer og å søke konsensus for å få til endring. Slik er det også for politikere og planleggere innad i plansystemet. Man må velge sine kamper og søke å få støtte og konsensus for målene man har satt seg. Samtidig vil det være nødvendig med konflikt i enkelte saker der man er helt uenig med meningsmotstandere. Alt kan ikke politiseres og gjøres til konflikter, for hva står man da igjen med? Og dersom man tilsynelatende blir enige om alt, hvordan skal man da få bedre løsninger på lokale utfordringer? Samtidig som man bør gå bort fra å se på konflikt som et rent problem (Pløger, 2004; Mouffe, 2000; Hillier, 2003), bør man ikke konstant søke konflikt. Konfliktene bør være substansielle og omhandle de store linjene i planarbeidet.

6.2 Flere bærekraftige fremtider?

I denne casen er bærekraftbegrepets iboende motsetninger håndtert uten at de har blitt løftet til overflaten politisk. Når iboende motsetninger i bærekraftbegrepet håndteres på denne måten er premisset at det er mulig å oppnå konsensus om hva bærekraftig tettstedsutvikling er. For å oppnå konsensus, må det potensielt kunne finnes ett riktig svar på dette spørsmålet. Det kan man også få inntrykk av dersom man tar utgangspunkt i Campbell (1996) sin bærekrafttriangel. I illustrasjonen er det kampen mellom de tre forskjellige pilarene for bærekraft planleggeren skal håndtere. En kan få inntrykk av at bare man finner den rette balansen mellom miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft, så vil man oppnå reell bærekraft. Bærekrafttriangelets fremstilling av balanse midt imellom pilarene er uten tvil tiltrekkende, men er det mulig? Finnes det alltid løsninger som innebærer at alle tre pilarene kan ivaretas, eller vil et hensyn av og til gå på bekostning av andre? Bradley og Hedrén (2014) kritiserer symbolske ord som balanse og harmoni fordi de skjuler konflikter og motsetninger i miljøspørsmål. Det undergraver og usynliggjør det iboende politiske i disse konfliktene, og løsningene på miljøproblemer fremstår som tekniske spørsmål som må

håndteres av eksperter og administrasjon. I tillegg er det ikke sikkert motsetninger bør skjules. Slik Broto (2015) diskuterer, kan det hende at motsetninger ikke er et biprodukt av at man gjennomfører endringer mot et lavkarbon-samfunn, men at motsetninger rett og slett genererer endringene. Campbell har selv, i en gjennomgang av triangelen fra 1996, anerkjent at man kanskje er nødt til å gå bort fra ideen om balanse mellom sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft (2016, s. 396). Man må heller snakke om å arbeide med motsetningene i både bærekraft og planlegging.

For å synliggjøre konflikter og motsetninger i bærekraftbegrepet og utnytte den transformative kraften i det, bør man i stedet for å diskutere én bærekraftig fremtid diskutere flere. Ifølge Gunnarsson-Östling (2014) kan normative fremtidsbilder politisere planlegging og synliggjøre det politiske innholdet i planer. Planleggere må presentere flere forskjellige fremtider basert på flere forskjellige normer og verdier. I stedet for å søke balanse bør vi omfavne motsetninger, paradokser, ufullstendige og fragmenterte praksiser og ideer (Bradley og Hedrén, 2014). Siden man alltid vil være uenig om hva som utgjør for eksempel bærekraftig tettstedsutvikling, slik det også er vist i denne studien i kapittel 5.1, bør planlegging synliggjøre disse fremtidsvisjonene og hvordan ulike mål for samfunnet kan være i konflikt (Gunnarsson-Östling, 2014). Da må politikerne tydeliggjøre hvilke mål de prioriterer (Gunnarsson-Östling, 2014).

Hvordan kan man gjøre det? I et parallelt, konfliktfylt univers kunne Gimsøya og videre utviklingsretning for sentrum blitt politisert gjennom denne visjon-produksjonen. Man kunne presentert flere forskjellige visjoner eller fremtidsbaner (Hillier, 2011) og spurt blant annet hvem eller hva planleggingen er til for og ikke (jf. Kapittel 5.3.2), og hvordan forslaget påvirker ulike grupper, klima og miljø (Gunnarsson-Östling, 2014). Dersom man i utgangspunktet blir enig om at man skal følge visjonen(e) eller immanensplan(et) mot bærekraftig utvikling(er), kan man se for seg at man får presentert flere mulige fremtidige baner for hva det innebærer. Deretter kan man forsøke å navigere etter hva dette betyr innenfor mer kortsiktige plan i organiseringsplanet. Innebærer det at Melhus sentrum kun skal fortettes på areal som allerede er utbygd, eller krever det at man bygger ned en del matjord rundt sentrum? Finnes det i så fall noen grense for hvor mye tettstedet skal ekspandere? Eller kan det i Melhus sitt tilfelle være bærekraftig å bygge utenfor sentrum for å verne den sentrumsnære matjorda? Innenfor dagens hegemoniske diskurs i Melhus, den økorumlige diskursen, fremstår dette som en utenkelig umulighet. Det er kanskje nettopp

derfor man bør utforske denne umuligheten og se den i sammenheng med alle de andre (u)mulige fremtidene av bærekraftige tettstedsutviklinger.

Slike fremtidsvisjoner eller -scenarier er ikke noe nytt. De er tidligere brukt blant annet for å synliggjøre hvordan endringer i landbrukspolitikken påvirker det synlige landskapet (Jones og Emmelin, 1995, s. 405). Fremtidsscenariene til Jones og Emmelin (1995, s. 407) viste både en fortsettelse av hvordan datidens trender ville påvirke landskapet 20-25 år frem i tid, og hvordan endringer i politikken ville påvirke det samme landskapet. Scenariene tilrettela for diskusjoner om planlegging for landbrukspolitik (Jones og Emmelin, 1995, s. 411). En slik bruk av fremtidsscenarier kunne i Melhus sitt tilfelle tydeliggjort hva valget om omdisponering av matjord på Gimsøya betydde allerede i 2002, da vedtaket om å sette av arealer til bolig ble gjort i kommunedelplanen. Ifølge Røsnes (1985) er det mange landbruksarealer som indirekte går ut av produksjon på grunn av vedtak om nedbygging andre steder. Noen jordflekker kan bli ubrukelig selv om de ikke direkte nedbygges. Matjorda på Gimsøya er fortsatt i drift, men i planer bygges det ned bit for bit. Jo mer som settes av til andre formål enn LNF i plan, jo enklere vil det være å sette av siste rest til for eksempel bolig. Straks en begynner å faktisk bygge på Gimsøya vil det dessuten være mindre aktuelt å drive resten av jorda.

I Melhus tok man i bruk en form for fremtidsvisjoner da man la frem ulike konsepter for Melhus sentrum tidlig i planleggingsfasen (Asplan Viak, 2017; Se Kapittel 2.3.3). Konseptene som ble presentert var imidlertid ikke fullverdige alternativ. I det første konseptet, som var anbefalt og ble vedtatt, trekkes det ikke frem noen særskilte utfordringer, og konseptet presenteres i positive ordelag. Konseptet defineres blant annet som “gåbyen” og “familiebyen” (Asplan Viak, 2017). Det andre konseptet, kalt “den kompakte byen” ble presentert til dels i positive ordelag, men det fremmes også en del utfordringer, blant med tanke på å tiltrekke seg familier til sentrum, og det trekkes frem at det kan ta lang tid å planlegge utbyggingen (Asplan Viak, 2017). Det tredje konseptet ble blant annet definert som “byen som kjøpesenter” og “byen som eldreghetto” og i dette konseptet er det lite i beskrivelsen som er positivt (Asplan Viak, 2017). For at slike scenarier skal fungere, må fremstillingene mellom de ulike fremtidene være like mulige eller umulige. I tillegg må positive og negative sider ved de ulike scenariene tydeliggjøres. For konseptene nevnes ikke konsekvenser av fortetting for landbruk i tekst det hele tatt, men illustrasjonene som er brukt viser at de ulike konseptene gir ulike konsekvenser for matjorda på Gimsøya.

6.3 Gir et tettsteds form bærekraftig utvikling i seg selv?

Gjennom fremtidsproduksjoner kan man lettere løfte blikket utover det rene formfokuset som preger en del av bærekraftdiskursen og denne studien. Neuman (2005) mener man i større grad bør sette søkelys på byers prosesser heller enn formen. Ifølge Neuman (2005) tyder flere studier på at det er en svak eller negativ korrelasjon mellom en bys form og dens bærekraft. Reising i byen er sterkere knyttet til eksempelvis prisen på drivstoff og inntekt enn til befolkningstetthet (Neuman, 2005, s. 12). Også Næss (2017) poengterer at fortetting i seg selv ikke er bærekraftig. Europeisk utopisk planlegging tar ofte utgangspunkt i den ideelle formen til byen i stedet for å diskutere hvordan man kan gjøre eksisterende bygningsmasse og infrastruktur bærekraftig (Bradley og Hedrén, 2014, s. 14). Næss peker på at vi må se på hvilke endringer som trengs for å “oppnå bedre by i stedet for bare mer by” (2017, s. 165).

Orienteringen rundt formen til Melhus sentrum i denne studien har blant annet medført at den nye E6-en, en firefelts motorvei mellom Melhus og Trondheim, ikke er diskutert. Ikke bare har denne veien krevd mange dekar med matjord, men den påvirker også transportsystemet i Melhus. Graden av kompaktet i sentrum har lite å si dersom mange som bor i kommunen pendler til Trondheim med bil. Det paradoksale med fokuset på kompakt tettstedsutvikling for å kutte klimagassutslipp er også at byers og tettsteders form egentlig har mer direkte betydning for klassisk naturvern enn for reduksjon i klimagassutslippene. For matjord og grøntarealer er eksistensen basert på hvorvidt disse arealene vernes eller bygges ned. Klimagassutslippene kan også reduseres gjennom andre tiltak.

6.4 Fortetting som økonomisk bærekraft

Denne studien har tatt utgangspunkt i at jordvern og fortetting rundt kollektivknutepunkt er to spenninger innenfor miljødimensjonen i bærekraftbegrepet. Det er imidlertid en utfordring i å analysere disse to målene slik. Som Knudsen (2018) påpeker, vil mange ha interesser av fortetting og romlig sammentrekning av andre årsaker enn at vi har et økende klimaproblem. Fortetting gir også følger for eiendomsutvikling og kapitalinteresser. Mange vil kunne ha interesse av å fortette og utvikle områdene rundt Melhus sentrum som uten et ønske om mer bruk av kollektiv, gange og sykkel. Deres interesser vil kunne sammenfalle med politiske og administrative ønsker om å fortette og transformere sentrum. Kanskje er det nettopp derfor kompakt by- og tettstedsutvikling har blitt en av de mest fremtredende teknisk-rasjonelle

løsningene på vårt økende klimaproblem. Et godt eksempel på dette er Norli og Dalen (2010) sin analyse av hvordan man skal vekke fortetting mot jordvern. Artikkelforfatterne konkluderer blant annet med at “de sentrale jordene i Ås sentrum [er] lokalisert på feil sted i kommunen” ut fra samfunns mål om økt transporteffektivitet, reduserte CO₂-utslipp og markedsøkonomiske betraktninger (Norli og Dalen, 2010, s. 11).

Bradley og Hedrén (2014) er kritisk til en slik depolitisering av bærekraftige løsninger. Dersom man fremhever, heller enn skjuler, konflikter og interesse motsetninger i tettstedsutviklingen, kan grunnleggende verdispørsmål og premisser bli synlige. Kanskje vil en da også ta tak i premisset som alltid ligger til grunn som en uuttalt selvfølgelighet for bærekraftig utvikling og fortetting i dagens samfunn, som Bradley og Hedrén (2014) er kritisk til, nemlig økonomisk vekst.

7 Konklusjon

Denne casestudien har forsøkt å analysere håndteringen av en av bærekraftmålets iboende motsetninger, nemlig konflikten mellom fortetting og jordvern. Under følger en oppsummering av alle problemstillingene og hvilke funn som er gjort i studien.

Den første underproblemstillingen studien har forsøkt å svare på, er hvilke diskurser om bærekraftig tettstedsutvikling som preger Melhus kommune sin arealplanlegging. Studien viser at det hovedsakelig er to diskurser om hva bærekraftig tettstedsutvikling betyr i Melhus. Den ene er den økoromlige diskursen, der det kompakte idealet står sterkt og fortetting kan prioriteres fremfor sentrumsnær jordvern. Den andre er utviklingsdiskursen, der man ønsker både fortetting og spredt boligbygging, samt vern av sentrumsnær matjord.

Den andre underproblemstillingen som har blitt presentert i studien er hvordan lokale planleggingsmyndigheter i Melhus håndterer målene om å ivareta sentrumsnær matjord og fortetting rundt kollektivknutepunkt. Studien viser at konflikten mellom fortetting og jordvern stort sett er håndtert i det skjulte og administrativt i utarbeidelsen av Områdeplan for Melhus sentrum. Det oppsto en synlig konflikt mellom Fylkesmannen og kommunen da kommunen foreslo å omdisponere et område fra tjenesteyting til bolig, men Fylkesmannen valgte å ikke fremme innsigelse. Etter at denne konflikten ble løst, nådde den ikke til overflaten igjen i politisk behandling.

Den tredje underproblemstillingen tar for seg hvordan gjeldende planregime påvirker måten målene håndteres på. Studien tyder på at målet om konsensus i planleggingen har påvirket håndteringen av konflikten mellom fortetting og jordvern. Konflikt ses ikke på som en produktiv kraft i planarbeidet. Da konflikten mellom Fylkesmannen og kommunen ble løst før politisk behandling, ga ikke planregimets fokus på konsensus insentiver til å løfte debatten om jordvern og fortetting i den politiske behandlingen av områdeplanen.

Hovedproblemstillingen studien har søkt å besvare er hvordan bærekraftbegrepets iboende motsetninger kan håndteres i lokal arealplanlegging. Den konsensusstyrte måten å håndtere konflikten mellom fortetting rundt kollektivknutepunkt og vern av sentrumsnær matjord på, gir mening dersom en ser for seg at det kun finnes en bærekraftig fremtid. Dersom man heller mener at det finnes flere mulige bærekraftige fremtider, slik denne studien har argumentert for, gir konsensusstyringen utfordringer fordi det undergraver heller enn fremhever forskjeller mellom ulike forståelser av bærekraftig utvikling. I tillegg gjør målet om

konsensus at det blir vanskeligere å ansvarliggjøre politikere for vedtak som gjøres i tråd med forslagene fra administrasjonen. Dersom det ikke er debatt om viktige vedtak og strategiske valg for fremtiden, betyr det at alle politikerne er enige eller at de ikke har satt seg inn i eller forstått saken? For å analysere dette nærmere har studien også diskutert andre mulige måter å håndtere bærekraftbegrepets iboende motsetninger på, med utgangspunkt i at konflikt kan være positivt og at diskusjon om hva ulike bærekraftige utviklinger betyr er ønskelig. Bruken av fremtidsscenarier og -visjoner kan tydeliggjøre konsekvensene av ulike vedtak basert på ulike verdsett. Slik vil man ikke bare tydeliggjøre for politikerne hva ulike valg betyr for fremtiden, men det vil også tydeliggjøre politikernes valg for velgerne. Det vil være positivt for demokratiet og for navigasjonen mot bærekraftige fremtider.

Et av studiens sentrale teoretiske utgangspunkt har vært diskurser om bærekraftig utvikling og to ulike planleggingsteorier. Studien tyder på at det er nødvendig å nyansere og kontekstualisere planleggingslitteraturen i større grad enn det som gjøres i dag. Utfordringene ved å benytte teoretiske perspektiver fra blant annet Sager (2018) og Pløger (2017) er at det er uklart hvordan disse perspektivene skal overføres til en case, og hvor skillet går mellom hva planleggingen er og hva den bør være. Hillier (2003) gir mer konkrete eksempler på hva agonistisk planlegging betyr i praksis, men mangelen på empiri gjør at beskrivelsene og analysene fortsatt oppleves som å være uten kontekst. Gualini (2015) og Legacy m.fl. (2019) bidrar med nyanseringer og stiller spørsmålsteget ved dualismen i dagens planleggingsteori. For videre forskning vil det derfor være interessant med en videreutvikling av planleggingsteorien der en tar innover seg kontekst og empiri, og drøfter hva endringer i planleggingsteori bør bety for planlegging i praksis.

Når det gjelder ulike diskurser om bærekraftig utvikling, vil det i videre forskning være nødvendig å belyse hvorfor det er ønskelig med fortetting utover klimaimperativet, og hvilke interesser som taler for eller mot fortetting. Videre vil det også være interessant å analysere nærmere hvordan produksjonen av kunnskap/makt henger sammen med nedbygging av matjord i konkrete caser, slik Vinge (2018) har gjort, men også på en annen skala enn det lokale. På bakgrunn av at matjorda er sett på som en maktesløs aktør i denne studien, ville også en ANT-tilnærming til matjord med analyse av matjordas makt være svært spennende. Ikke minst ville en praktisk utnytting av Hillier (2011) sine mange plan være interessant i forskningsøyemed.

8 Referanser

- Aase, T. H. og Fossåskaret, E. (2014) *Skapte virkeligheter: Om produksjon og tolkning av kvalitative data*. 2. utg. Universitetsforlaget.
- Aarsæther, N. m.fl. (2017) Utfordringer for norsk planlegging, i Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget, s. 15-24.
- Aarsæther, N. og Hanssen, G. S. (2018) Kompetanse og kapasitet: det lokale nivået - er forutsetningene til stede?, i Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (red.). *Plan- og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 185-202.
- Allmendinger, P. og Haughton, G. (2012) Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus? *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37 (1), s. 89-103.
- Amdam, R. (2017) Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging, i Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget, s. 273-290.
- Askheim, S. (2020) Engebjøfjellet, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Engeb%C3%B8fjellet> (Hentet 3. oktober 2020)
- Asplan Viak (2017) *Konsepter: Områdeplan Melhus sentrum*.
- Bassey, M. (1999). *Case Study Research in Educational Settings*. Buckingham: Open University Press.
- Baxter, J. (2016) Case Studies in Qualitative Research, i Hay, (red.) *Qualitative research methods in human geography*. Canada: Oxford University Press, s. 130-146.
- Berg, L. D. (2009) Discourse Analysis, i Berg, L. D. (red.) *International Encyclopedia of Human Geography*, Elsevier ltd., s. 215-221.
- Bradley, K. og Hedrén, J. (2014) Utopian Thought in the Making of Green Futures, i Bradley, K. og Hedrén, J. (red.) *Green Utopianism: Perspectives, Politics and Micro-Practices*. London: Routledge, s. 1-20.
- Broto, V. C. (2015) Contradiction, intervention, and urban low carbon transitions. *Environment and Planning D: Society and Space* 33 (3), s. 460-476.
- Bugge, H. (2011) *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T. (2013) *Akademisk skriving for bachelor- og masterstudenter*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Campbell, S. (1996) Green cities, growing cities, just cities? *Journal of the American Planning Association*, 62 (3) Summer, s. 296-309.
- Campbell, S. (2016) The Planner's Triangle Revisited: Sustainability and the Evolution of a Planning Ideal That Can't Stand Still. *Journal of the American Planning Association*, 82 (4), s. 388-397.

- Clifford, N. m.fl. (2016) Getting Started in Geographical Research: How This Book Can Help, i Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T. og French, S. (red.) *Key Methods in Geography*. SAGE Publications Ltd, s. 3-18.
- Dittmer, J. (2010) Textual and Discourse Analysis, i DeLyser, D., Herbert, S., Aitken, S., Crang, M. og McDowell, L. (red.) *The SAGE Handbook of Qualitative Geography*, London: SAGE Publications Ltd, s. 274-286.
- Dowling, R. (2016) Power, Subjectivity, and Ethics in Qualitative Research, i Hay, (red.) *Qualitative research methods in human geography*. Canada: Oxford University Press, s. 29-44.
- Dryzek, J. og Niemeyer, S. (2006) Reconciling Pluralism and Consensus as Political Ideals. *American Journal of Political Science*, 50 (3), s. 634-649.
- Dunn, K. (2016) Interviewing, i Hay, (red.) *Qualitative research methods in human geography*. Canada: Oxford University Press, s. 149-188.
- Fainstein, S. (2000) New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, 35 (4), s. 451-478.
- Falkanger, T. (2019) Jordloven, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/jordloven> (Hentet: 3. april 2019)
- Falleth, E. (2017) Introduksjon til norsk planlegging, i Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget, s. 49-62.
- Falleth, E. og Saglie (2012) Plan- og byggelovgivningen – mellom demokrati og effektivitet. *KART OG PLAN*, 72 (4), s. 289–297.
- Flyvberg, B. (2002) Bringing Power to Planning Research. *Journal of Planning Education and Research*, 21, s. 353-366.
- Gobo, G. (2011) Sampling, Representativeness and Generalizability, i Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J. F. og Silverman, D. (red.) *Qualitative Research Practice*. London: SAGE Publications Ltd, s. 405-426.
- Gualini, E. (2015) Conflict in the City: Democratic, Emancipatory– and Transformative? In search of the Political in Planning Conflicts, i Gualini, E. (red.) *Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*, London/New York: Routledge, s. 3-36.
- Gundersen, G. I., Steinnes, M. og Frydenlund, J. (2017) *Nedbygging av jordbruksareal: En kartbasert undersøkelse av nedbygging og bruksendringer av jordbruksareal*. 2017/14. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Gundersen, M. (2017) Trondheim og Melhus bygger ned mest matjord. *Adresseavisen*, 22. juli 2017, s. 22-23.
- Gunnarsson-Östling, U. (2014) Politicizing Planning through Multiple Images of the Future, i Bradley, K. og Hedrén, J. (red.) *Green Utopianism: Perspectives, Politics and Micro-Practices*. London: Routledge, s. 101-114.

- Hanssen, G. S. (2018a) Klima, i Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 363-392.
- Hanssen, G. S. (2018b) Spenningen mellom bruk og vern: Ivaretas hensynet til naturmangfold og jordvern i planleggingen?, i Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 325-362.
- Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (2018a) *Fungerer plan- og bygningsloven etter intensjonene?* Tilgjengelig fra: <https://www.kommunalteknikk.no/fungerer-plan-og-bygningsloven-etter-intensjonene.6148878-161014.html> (Hentet: 3. april 2019)
- Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (2018b) Innledning, i Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 17-26.
- Hanssen, G. S., Aarsæther, N. og Winge, N. K. (2018) Lovens intensjoner, i Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 27-40.
- Hanssen, G. S. og Hofstad, H. (2015) Styring av kompakt byutvikling - hvordan brukes overordnede planer til å balansere motstridende hensyn?, i Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer.* Universitetsforlaget, s. 232-245.
- Hanssen, G. S. m.fl. (2015) Hvorfor studere den kompakte byen?, i Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer.* Universitetsforlaget, s. 13-25.
- Haug, M. (2019) *Mer enn 8 av 10 bor i tettsteder.* Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/mer-enn-8-av-10-bor-i-tettsteder> (Hentet 17. september 2020).
- Haugen, M. O. (2020) Melhus - tettsted, i *Store norske leksikon.* Tilgjengelig fra: https://snl.no/Melhus_-_tettsted (Hentet 19. mai 2020).
- Healey, P. (2003) Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2 (2), s. 101-123.
- Hillier, J. (2003) 'Agon'izing over Consensus: Why Habermasian Ideals cannot be 'Real'. *Planning Theory*, 2 (1), s. 37-59.
- Hillier, J. (2011) Strategic navigation across multiple planes: Towards a Deleuzean-inspired methodology for strategic spatial planning. *The Town Planning Review*, 82 (5), s. 503-527.
- Hofstad, H. (2012) Compact city development: High ideals and emerging practices. *European Journal of Spatial Development*, s. 2-23.
- Hofstad, H. (2018) Bærekraftig planlegging for framtida?, i Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 203-222.
- Järvinen, M. (2005) Interview i en interaktionistisk begrepsramme, i Järvinen, M. og Mik-Meyer, N. (red.) *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv.* København: Hans Reitzels Forlag, s. 27-48.

Jones, M. og Emmelin, L. (1995) Scenarios for the visual impact of agricultural policies in two Norwegian landscapes, i Schoute, J. F., Finke, P. A., Veeneklaas, F. R. og Wolfert, H. P. (red.) *Scenario Studies for the Rural Environment*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, s. 405-414.

Jordloven. *Lov 12. mai 1995 om jord*.

Knudsen, J. P. (2018) Towards a new spatial perspective - Norwegian politics at the crossroads. *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 72 (2), s. 67-81.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018) *Reguleringsplanveileder*.

Landbruksdirektoratet (2016) *Vernebestemmelsene i jordloven*. 21/2016. Landbruksdirektoratet.

Landbruksdirektoratet (2020) *KOSTRA landbruk: Ei vurdering av rapporteringa for 2019*. 27/2020. Landbruksdirektoratet.

Landbruks- og matdepartementet (2018) *Jordvern*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/landbrukseiendommer/innsikt/jordvern/jordvern/id2009556/> (Hentet: 27. mars 2019).

Legacy, C. m.fl. (2019) Beyond the post-political: Exploring the relational and situated dynamics of consensus and conflict in planning. *Planning Theory*, 18 (3), s. 273-281.

MacKian, S. (2010) The Art of Geographic Interpretation, i DeLyser, D., Herbert, S., Aitken, S., Crang, M. og McDowell, L. (red.) *The SAGE Handbook of Qualitative Geography*, London: SAGE Publications Ltd, s. 359-372.

Melhus kommune (2010) *Reguleringsplan del av Gimsøya* (plankart).

Melhus kommune (2016) *Planprogram: Områdeplan for Melhus sentrum* (høringsversjon).

Melhus kommune (2017a) *Melhus - Midt i matfatet: Landbruksstrategi for Melhus kommune*.

Melhus kommune (2017b) *Planprogram: Områdeplan for Melhus sentrum* (vedtatt i Formannskapet 27. januar 2017).

Melhus kommune (2018) *Planbeskrivelse: områdeplan for Melhus sentrum* (høringsversjon).

Melhus kommune (2019a) *Samlet saksfremstilling: OMRÅDEPLAN – MELHUS SENTRUM*.

Melhus kommune (2019b) *Områdeplan Melhus sentrum* (plankart).

Mouffe, C. (2000) Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Political Science Series* 72. Vienna: Institute for Advanced Studies, s. 1-17.

Mullings, B. (1999) Insider or outsider, both or neither: some dilemmas of interviewing in a cross-cultural setting. *Geoforum*, 30 (4), s. 337-350.

- Neuman, M. (2005) The Compact City Fallacy. *Journal of Planning Education and Research*, 25, s. 11-26.
- NIBIO (2020) *Kilden*. Kartdata: Kartverket, Geovekst og kommunene. Tilgjengelig fra: <https://kilden.nibio.no/>
- Norli, H. B. og Dalen, Ø. (2010) *Miljø- og samfunnsanalyse for fortetting ved stasjonsnære jorder*. Asplan Viak.
- NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.
- Næss, P. (2017) Bærekraft og klimahensyn i planlegging, i Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget, s. 146-166.
- Olerud, K. og Tjernshaugen, A. (2020) Bærekraftig utvikling, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: http://snl.no/b%C3%A6rekraftig_utvikling (Hentet: 25. mai 2020)
- Oseland, S. E. og Haarstad, H. (2018) Norske byers rolle i grønn omstilling: Hva gjør vi med målkonfliktene?, i Haarstad, H. og Rusten, G. (red.) *Grønn omstilling: norske veivalg*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 63-78.
- Pbl. Lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Plathe, E., Hernes, M. B. og Gunnufsen, E. (2016) *Hvordan fungerer statlige planretningslinjer som verktøy i arealpolitikken?* 1/2016. Oslo: Asplan Viak.
- Pløger, J. (2004) Strife: Urban Planning and Agonism. *Planning Theory*, 71 (3), s. 71-92.
- Pløger, J. (2017) Planlegging, kunnskap og makt, i Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget, s. 256-272.
- Pløger, J. (2018) Conflict and Agonism, i Gunder, M., Madanipour, A. og Watson, V. (red.). *The Routledge Handbook of Planning Theory*, London: Routledge, s. 264-275.
- Prop. 1 S (2018-2019) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak): For budsjettåret 2019. Utgiftskapittel: 1100–1161 Inntektskapittel: 4100–4150, 5576, 5652*.
- Sager, T. (2018) Communicative Planning, i Gunder, M., Madanipour, A. og Watson, V. (red.). *The Routledge Handbook of Planning Theory*, London: Routledge, s. 93-104.
- Shakir, M. (2002) The selection of case studies: Strategies and their applications to IS implementation cases studies. *Res. Lett. Inf. Math. Sci.*, 3, s. 191-198.
- Skog, K. L. og Steinnes, M. (2016) How do centrality, population growth and urban sprawl impact farmland conversion in Norway? *Land Use Policy*, 59, s. 185-196.
- Statistisk sentralbyrå (2020a) *Befolkning og endringer, etter region, statistikkvariabel og år*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/06913/>
- Statistisk sentralbyrå (2020b) *Framskrevet folkemengde 1. januar, etter kjønn og alder, i 9 alternativer (K) (B) (2018-framskrivingen) 2018 - 2040*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/11668>

- Statistisk sentralbyrå (2020c) *Sysselsatte (15-74 år), etter arbeidssteds- og bostedskommune. Pendlingsstrømmer. 4. kvartal (K) 2000 - 2019*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/03321/>
- Stokkan, J. og Haugen, M. O. (2020) Melhus, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Melhus> (Hentet 19. mai 2020)
- Stratford, E. og Bradshaw, M. (2016) *Qualitative Research Design and Rigour*, i Hay, (red.) *Qualitative research methods in human geography*. Canada: Oxford University Press, s. 117-129.
- Swyngedouw, E. (2014) *From the Politics of the Environment to Politicizing Environments*, i Bradley, K. og Hedrén, J. (red.) *Green Utopianism: Perspectives, Politics and Micro-Practices*. London: Routledge, s. 23-37.
- Sølberg, B. J. (2017) *Områdeplan Melhus spiser opp store områder med matjord*. Tilgjengelig fra: <https://www.bondelaget.no/trondelag/nyheter/omradeplan-melhus-spiser-opp-store-omrader-med-matjord> (Hentet: 2. juni 2020)
- TAG arkitekter (2018) *Områdeplan for Melhus sentrum – Gimsøya med tilhørende reguleringsbestemmelser (plankart)*. Tilgjengelig fra: <https://www.tagarkitekter.no/prosjekter/gimsoya/>
- Taylor, L. (2016) *Case Study Methodology*, i Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T. og French, S. (red.) *Key Methods in Geography*. SAGE Publications Ltd, s. 581-595.
- Trondheim kommune m.fl. (2019) *Byvekstavtale mellom Trondheim kommune, Melhus kommune, Malvik kommune, Stjørdal kommune, Trøndelag fylkeskommune og Staten 2019-2020*.
- Trondheimsregionen (2015) *IKAP-2: Mål, strategier og retningslinjer for arealutvikling i Trondheimsregionen*.
- Trøndelag Fylkeskommune (2018) *Matjord og jordvern i Trøndelag*.
- Røsnes, A. E. (1985) Official versus unregistered change of agricultural land in Norway – extent, legitimacy and regional distributional effects. *Norwegian Journal of Geography*, 39 (3), s. 125-140.
- Vasstrøm, M. og Lysgård, H. K. (2015) *Planning for Sustainability: Between Risks and Lifeworlds*, i Johnsen, H. C. G., Torjesen, S. og Ennals, R. (red.) *Higher Education in a Sustainable Society*. Heidelberg: Springer, s. 127-143.
- Vinge, H. (2018) *Farmland conversion to fight climate change? Resource hierarchies, discursive power and ulterior motives in land use politics*. *Journal of Rural Studies*, 64, s. 20-27.
- Yin, R. K. (1981) *The Case Study As a Serious Research Strategy*. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 3 (1), s. 97-114.

9 Vedlegg

9.1 Sekundære kilder

Planene er tilgjengelig for søk på [GISLINE Webplan](#) knyttet til Melhus kommune.

Områdeplan for Melhus sentrum (2019): Plan-ID 2016001

- [Gjeldende planbestemmelser](#)
- Planprogram ([utkast](#) og [vedtatt](#))
- Planbeskrivelse ([utkast](#) og [vedtatt](#))
- Protokoll [1.](#) og [2.](#) gangs behandling
- Saksframstilling ([1.](#) og [2.](#) gangs behandling)
- [Plankart vedtatt](#)
- [Rapport fremtidens sentrum](#)
- [Konsepter Melhus sentrum](#)
- [Illustrasjonshefte](#)
- [Behandling i Formannskapet 13.11.2018](#)
- [Behandling i Formannskapet 21.05.2019](#)
- [Behandling i Formannskapet 04.06.2019](#)
- [Behandling i Formannskapet 11.06.2019](#)
- [Behandling i Formannskapet 17.09.2019](#)
- [Kommunestyrebehandling 24.09.2019](#)

Kommuneplanens arealdel i Melhus (2014): Plan-ID 2013002

- [Planbeskrivelse med bestemmelser](#)
- [Plankart vedtatt](#)
- [Saksframstilling](#)
- [Vedlegg infrastruktur](#)
- [Vedlegg innsigelser](#)
- [Meklingsprotokoll](#)

Reguleringsplan for Gimsøyen, Nedre Melhus (2010): Plan-ID 2007040

- [Plankart vedtatt](#)

- [Bestemmelser](#)
- [Samlet saksframstilling](#)
- [Vedtak](#)
- [Planbeskrivelse](#)

Kommunedelplan Nedre Melhus (2002): Plan-ID 2002016

- [Bestemmelser](#)
- [Plankart](#)
- [Beskrivelse](#)

Kommunedelplan Melhus sentrum vest (1994): Plan-ID 1994004

- [Plankart](#)
- [Bestemmelser](#)

Dokumenter fra/til Fylkesmannen i Trøndelag:

- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. *Uttalelse – planprogram – områdeplan for Melhus sentrum – Melhus kommune*, datert 09.01.2017
- Epost-korrespondanse mellom kommunen og Fylkesmannen, samt referat fra oppstartsmøte i samråd for områdeplanen for Melhus sentrum. *Referat Samrådsmøte områdeplan Melhus sentrum*, datert 15.03.2017
- Epost-korrespondanse mellom Fylkesmannen og Melhus kommune. *VS: Oppsummering – samrådsmøte områdeplan for Melhus sentrum*, datert 04.12.2017
- Referat fra Regional planforum 13.06.2018
- Referat fra Regionalt planforum 12.12.2018
- Fylkesmannen i Trøndelag. *Uttalelse – områdeplan for Melhus sentrum – Melhus kommune*, datert 25.01.2019
- Fylkesmannen i Trøndelag. *Tilbakemelding etter møte om innsigelser til områdeplan*, datert 04.04.2019

9.2 Intervjuguider

Ansatte i Melhus kommune

Bærekraftig tettstedsutvikling

Hva vil du si er bærekraftig tettstedsutvikling her i Melhus?

Hva er de viktigste tiltakene Melhus kommune gjør i arealplanleggingen for å oppnå bærekraftig tettstedsutvikling?

Etter din oppfatning, har politikerne i kommunen / Fylkesmannen den samme oppfattelsen av bærekraftig tettstedsutvikling?

- Hva er det i så fall som skiller oppfattelsene?

Jordvern

På hvilken måte håndteres jordvernet i arealplanleggingen? Hvordan ivaretas matjorda i nærheten av sentrum?

Vil du si at jordvern er en viktig del av arbeidet for bærekraftig tettstedsutvikling?

- Hvorfor/hvorfor ikke?

Hvorfor er Melhus en av de kommunene i Norge med høyest omdisponering av matjord?

Hvor/i hvilken retning er det man planlegger videre utvikling av Melhus sentrum?

Hvilken tidshorisont planlegges det i? Når er «fremtida»?

Avveininger mellom ulike formål

Har det vært noen avveininger mellom ulike arealformål i arbeidet med områdeplan Melhus?

Hvilke? Har du noen konkrete eksempler på steder der det har vært konflikt/mange hensyn å ivareta i nærheten av sentrum?

- Har det vært noen eksempler på avveininger mellom jordvern og andre hensyn?

Hvordan har avveiningene blitt håndtert?

- Kan du fortelle litt om den konkrete saksgangen i et av disse eksemplene?

Gimsøyan

- Kan du fortelle om saksgangen i Gimsøyan-området.
- Hvorfor ble denne matjorda omdisponert? (Hvorfor ikke et annet sted?)
- Hvilke hensyn ble veid opp mot hverandre, og hvordan kom man frem til konklusjonen i denne saken?
- Hvorfor ble det bestemt at man ikke skal tilbakeføre dette til LNF, da man valgte å ikke bygge skole der likevel?
- Hvorfor skal det bygges tett og sentrumsnært i stedet for å bygge spredt?

Oppfølging av vedtak

I hvor stor grad følger politikerne de arealplanene som har blitt vedtatt?

- Hvorfor er det sånn?

Konsensus

I hvor stor grad ønsker dere å oppnå enighet i planleggingsprosessene om hva ulike arealer skal brukes til?

- Hvordan håndteres konflikter?

Lokalpolitikere i Melhus

Kan du si litt om deg selv, hva du jobber med og hvor lenge du har vært aktiv i politikken?

Bærekraftig tettstedsutvikling

Hva vil du si er bærekraftig tettstedsutvikling her i Melhus?

Hva er de viktigste tiltakene Melhus kommune gjør i arealplanleggingen for å oppnå bærekraftig tettstedsutvikling?

Hvordan jobber du og ditt parti for å oppnå bærekraftig tettstedsutvikling?

Etter din oppfatning, har de andre partiene i Melhus samme oppfatning av hva bærekraftig tettstedsutvikling er? Eventuelt: hva skiller oppfattelsene fra hverandre?

Jordvern

På hvilken måte håndteres jordvernet i arealplanleggingen?

Hvordan ivaretas matjorda i nærheten av sentrum?

Vil du si at jordvern er en viktig del av arbeidet for bærekraftig tettstedsutvikling?

Hvorfor er Melhus en av de kommunene i Norge med høyest omdisponering av matjord?

Videre utvikling av Melhus

Hva er det som er hensikten med utviklingen av områdeplanen?

I hvilken retning er det man planlegger videre utvikling av Melhus sentrum?

Har det vært noen konflikter mellom ulike arealformål i arbeidet med områdeplan Melhus?

Hvilke? Hvorfor har det vært uenighet om dette?

Har det vært uenighet rundt matjord i forbindelse med områdeplanen?

Hvordan avgjør dere i saker der det er mange ulike ting som må tas hensyn til? Hvordan avgjør dere hva som til syvende og sist veier tyngst?

- Innad i partiet, i formannskapet/kommunestyret

I hvilken tidshorisont er det dere tenker i når dere tar stilling til disse sakene?

Hva er tidshorisonten i arbeidet med områdeplan Melhus?

Gimsøyen:

- Hvorfor bygge ut/omdisponere fra LNF i denne retningen?
- Hvorfor skal det fortettes i sentrum, i stedet for å bygge spredt?
- Hvorfor ikke omdisponere tilbake til LNF da det ikke ble bygd skole her?
- Hvordan ble avveiningene gjort for dette området?

Oppfølging av planer i de daglige avgjørelsene

Hvordan tar dere stilling til dispensasjonssøknader? Hvordan vektlegges ulike hensyn?

Er det mange dispensasjoner som godtas? Hvorfor/hvorfor ikke?

Hvilken tidshorisont tenker dere i når dere tar stilling til disp-saker?

I hvor stor grad følger dere som politikere opp de arealplanene som har blitt vedtatt?

Vil du si at jordvernet står sterkt i Melhus?

- Hvorfor/hvorfor ikke?

Ansatte hos Fylkesmannen

Bærekraftig tettstedsutvikling

Kan du si litt om arbeidet ditt hos Fylkesmannen.

Hva er det du legger i en bærekraftig tettstedsutvikling for kommunene i Trøndelag? /Ev. Melhus?

Vil du si at jordvern er en viktig del av arbeidet for bærekraftig tettstedsutvikling?

- Hvorfor/hvorfor ikke?

På hvilken måte jobber kommunene for å oppnå bærekraftig tettstedsutvikling?

Etter din oppfatning, har politikerne og ansatte som jobber med arealplanlegging i kommunene den samme oppfattelsen av bærekraftig tettstedsutvikling?

- Hva er det i så fall som skiller oppfattelsene?

Statlige retningslinjer

Hvordan jobber dere for at kommunene skal ta hensyn til statlige retningslinjer i arealplanleggingen?

Er det noen statlige retningslinjer som ofte må avveies i forhold til hverandre? Hvilke(n) er mest vanlig?

Har man sett dette i Melhus?

- Har man sett tilfeller der jordvernet har blitt veid opp mot andre hensyn?

Konflikter/avveininger

I hvor stor grad er konflikt mellom ulike arealformål i kommunenes planlegging?

Er det noen kommuner med mer konflikt enn andre? Hva er årsakene til dette?

- På hvilken måte håndteres jordvernet i arealplanleggingen?
- Hvordan ivaretas matjorda i nærheten av sentrum i Melhus?
- Hvorfor er Melhus en av de kommunene i Norge med høyest omdisponering av matjord?

Hvordan håndteres disse konfliktene i planleggingsprosessene?

Hvordan har disse avveiningene blitt avgjort?

I hvor stor grad ønsker dere å oppnå enighet i planleggingsprosessene om hva ulike arealer skal brukes til?

Gimsøyen

I Områdeplanen til Melhus nå så er det et område på vestsiden av Gaula som er omregulert til boligformål. Dette området var tidligere avsatt til skole. Kan du fortelle litt om saksgangen i dette området?

- Hvorfor ble dette området omdisponert og ikke et annet?
- Hvorfor fikk Melhus lov til å omregulere fra LNF til offentlig formål?
- Hvorfor fikk Melhus lov til å omregulere fra offentlig formål til bolig?
- Hvorfor skal det bygges tett ved sentrum i stedet for spredt?

- Hvordan avgjør Fylkesmannen hva som er greit arealformål?
- Fokuserer dere først og fremst på å komme frem til enighet eller synliggjøre konfliktlinjer når slike saker diskuteres?

Oppfølging av planer

I hvor stor grad følger politikerne de arealplanene som har blitt vedtatt?

- Hvorfor er det sånn?

9.3 Informert samtykke

Versjon til ansatte hos Fylkesmannen/Fylkeskommunen

Vil du delta i masterprosjektet

Håndtering av konflikter i arealplanleggingen i Melhus kommune?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på hvordan Melhus kommune i arealplanleggingen veier ulike hensyn opp mot hverandre og hvordan konflikter om arealbruk håndteres. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Matjord er en svært begrenset ressurs i Norge, siden kun 3,7% av arealet er jordbruksareal. Melhus er en stor landbrukskommune som har matjord av svært god kvalitet i nærhet til sentrumsområdet. Samtidig som at kommunen må planlegge for en bærekraftig tettstedsutvikling, må man også ta hensyn til jordvernet. Formålet med dette prosjektet er å se på hvordan kommunen i arealplanleggingen veier ulike hensyn opp mot hverandre og hvordan konflikter om arealbruk håndteres.

Forskningsprosjektet er en del av en masterstudie i Økonomisk geografi, regional utvikling og planlegging ved Institutt for geografi ved Universitetet i Bergen (UiB).

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Bergen er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta ut fra din erfaring med arealplanleggingen i Melhus og Trøndelag i kraft av din stilling.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar på et intervju. Det vil ta omtrent en time. Opplysninger om kontaktinformasjon, din stilling og ditt arbeidssted vil registreres elektronisk og på lydopptak.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Jeg og mine veiledere, Kerstin Potthoff og Knut Hidle, ved Universitetet i Bergen vil ha tilgang til personopplysninger og/eller opptak fra intervjuene.

Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data og data vil kun lagres på universitetets egne servere.

Informanter vil i utgangspunktet ikke bli gjenkjennbare i publikasjonen, men det kan hende at du vil kunne gjenkjennes i publikasjonen på grunn av kombinasjon av arbeidssted og stilling.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Alle personopplysninger blir behandlet strengt konfidensielt, og ingen andre enn meg og eventuelt veilederne mine vil ha tilgang til personopplysninger eller opptak fra intervjuene. Personopplysninger og lydopptak blir lagret separat. Opptaket av intervjuet vil bli skrevet ut og anonymisert før det blir brukt i analysen. Prosjektet skal etter planen avsluttes 15. mai 2020 og da vil nøkkelen som kobler sammen anonymiserte data med dine personopplysninger bli slettet. Lydopptakene vil også slettes innen denne dato.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Bergen har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Bergen ved Eline Aresdatter Haakestad (tlf: 418 57 400, epost: eline.haakestad@uib.student.no), veileder Kerstin Potthoff (tlf: 55 58 30 93, epost: kerstin.pothhoff@uib.no) eller ved biveileder Knut Hidle (tlf: 55 58 30 67, epost: knud.hidle@uib.no)
- Vårt personvernombud: Janecke Helene Veim (epost: personvernombud@uib.no)
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Veileder)

Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Håndtering av konflikter i arealplanleggingen i Melhus kommune*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes i kraft av min stilling hos Fylkesmannen/Fylkeskommunen

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15. mai 2020

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Versjon til ansatte i kommunen

Vil du delta i masterprosjektet

Håndtering av konflikter i arealplanleggingen i Melhus kommune?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på hvordan Melhus kommune i arealplanleggingen veier ulike hensyn opp mot hverandre og hvordan konflikter om arealbruk håndteres. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Matjord er en svært begrenset ressurs i Norge, siden kun 3,7% av arealet er jordbruksareal. Melhus er en stor landbrukskommune som har matjord av svært god kvalitet i nærhet til sentrumsområdet. Samtidig som at kommunen må planlegge for en bærekraftig tettstedsutvikling, må man også ta hensyn til jordvernet. Formålet med dette prosjektet er å se på hvordan kommunen i arealplanleggingen veier ulike hensyn opp mot hverandre og hvordan konflikter om arealbruk håndteres.

Forskningsprosjektet er en del av en masterstudie i Økonomisk geografi, regional utvikling og planlegging ved Institutt for geografi ved Universitetet i Bergen (UiB).

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Bergen er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta ut fra din erfaring med arealplanleggingen i Melhus i kraft av din stilling.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar på et intervju. Det vil ta omtrent en time. Opplysninger om kontaktinformasjon, din stilling og ditt arbeidssted vil registreres elektronisk og på lydopptak.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Jeg og mine veiledere, Kerstin Potthoff og Knut Hidle, ved Universitetet i Bergen vil ha tilgang til personopplysninger og/eller opptak fra intervjuene.

Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data og data vil kun lagres på universitetets egne servere.

Informanter vil i utgangspunktet ikke bli gjenkjennbare i publikasjonen, men det kan hende at du vil kunne gjenkjennes i publikasjonen på grunn av kombinasjon av arbeidssted og stilling.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Alle personopplysninger blir behandlet strengt konfidensielt, og ingen andre enn meg og eventuelt veilederne mine vil ha tilgang til personopplysninger eller opptak fra intervjuene. Personopplysninger og lydopptak blir lagret separat. Opptaket av intervjuet vil bli skrevet ut og anonymisert før det blir brukt i analysen. Prosjektet skal etter planen avsluttes 15. mai 2020 og da vil nøkkelen som kobler sammen anonymiserte data med dine personopplysninger bli slettet. Lydopptakene vil også slettes innen denne dato.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til: innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,

- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Bergen har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Bergen ved Eline Aresdatter Haakestad (tlf: 418 57 400, epost: eline.haakestad@uib.student.no), veileder Kerstin Potthoff (tlf: 55 58 30 93, epost: kerstin.potthoff@uib.no) eller ved biveileder Knut Hidle (tlf: 55 58 30 67, epost: knud.hidle@uib.no)
- Vårt personvernombud: Janecke Helene Veim (epost: personvernombud@uib.no)
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Veileder)

Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Håndtering av konflikter i arealplanleggingen i Melhus kommune*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes i kraft av min stilling i kommunen

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15. mai 2020

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vil du delta i masterprosjektet

Håndtering av konflikter i arealplanleggingen i Melhus kommune?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på hvordan Melhus kommune i arealplanleggingen veier ulike hensyn opp mot hverandre og hvordan konflikter om arealbruk håndteres. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Matjord er en svært begrenset ressurs i Norge, siden kun 3,7% av arealet er jordbruksareal. Melhus er en stor landbrukskommune som har matjord av svært god kvalitet i nærhet til sentrumsområdet. Samtidig som at kommunen må planlegge for en bærekraftig tettstedsutvikling, må man også ta hensyn til jordvernet. Formålet med dette prosjektet er å se på hvordan kommunen i arealplanleggingen veier ulike hensyn opp mot hverandre og hvordan konflikter om arealbruk håndteres.

Forskningsprosjektet er en del av en masterstudie i Økonomisk geografi, regional utvikling og planlegging ved Institutt for geografi ved Universitetet i Bergen (UiB).

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Bergen er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta ut fra din erfaring med arealplanleggingen i Melhus gjennom ditt politiske verv.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar på et intervju. Det vil ta omtrent en time. Opplysninger om kontaktinformasjon vil registreres elektronisk og på lydopptak.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Jeg og mine veiledere, Kerstin Potthoff og Knut Hidle, ved Universitetet i Bergen vil ha tilgang til personopplysninger og/eller opptak fra intervjuene.

Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data og data vil kun lagres på universitetets egne servere.

Informanter vil ikke bli gjenkjennbare i publikasjonen.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Alle personopplysninger blir behandlet strengt konfidensielt, og ingen andre enn meg og eventuelt veilederne mine vil ha tilgang til personopplysninger eller opptak fra intervjuene. Personopplysninger og lydopptak blir lagret separat. Opptaket av intervjuet vil bli skrevet ut og anonymisert før det blir brukt i analysen. Prosjektet skal etter planen avsluttes 15. mai 2020 og da vil nøkkelen som kobler sammen anonymiserte data med dine personopplysninger bli slettet. Lydopptakene vil også slettes innen denne dato.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til: innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,

- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Bergen har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Bergen ved Eline Aresdatter Haakestad (tlf: 418 57 400, epost: eline.haakestad@uib.student.no), veileder Kerstin Potthoff (tlf: 55 58 30 93, epost: kerstin.potthoff@uib.no) eller ved biveileder Knut Hidle (tlf: 55 58 30 67, epost: knud.hidle@uib.no)
- Vårt personvernombud: Janecke Helene Veim (epost: personvernombud@uib.no)
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Veileder)

Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Håndtering av konflikter i arealplanleggingen i Melhus kommune*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15. mai 2020

(Signert av prosjektdeltaker, dato)